Cahiers français 388

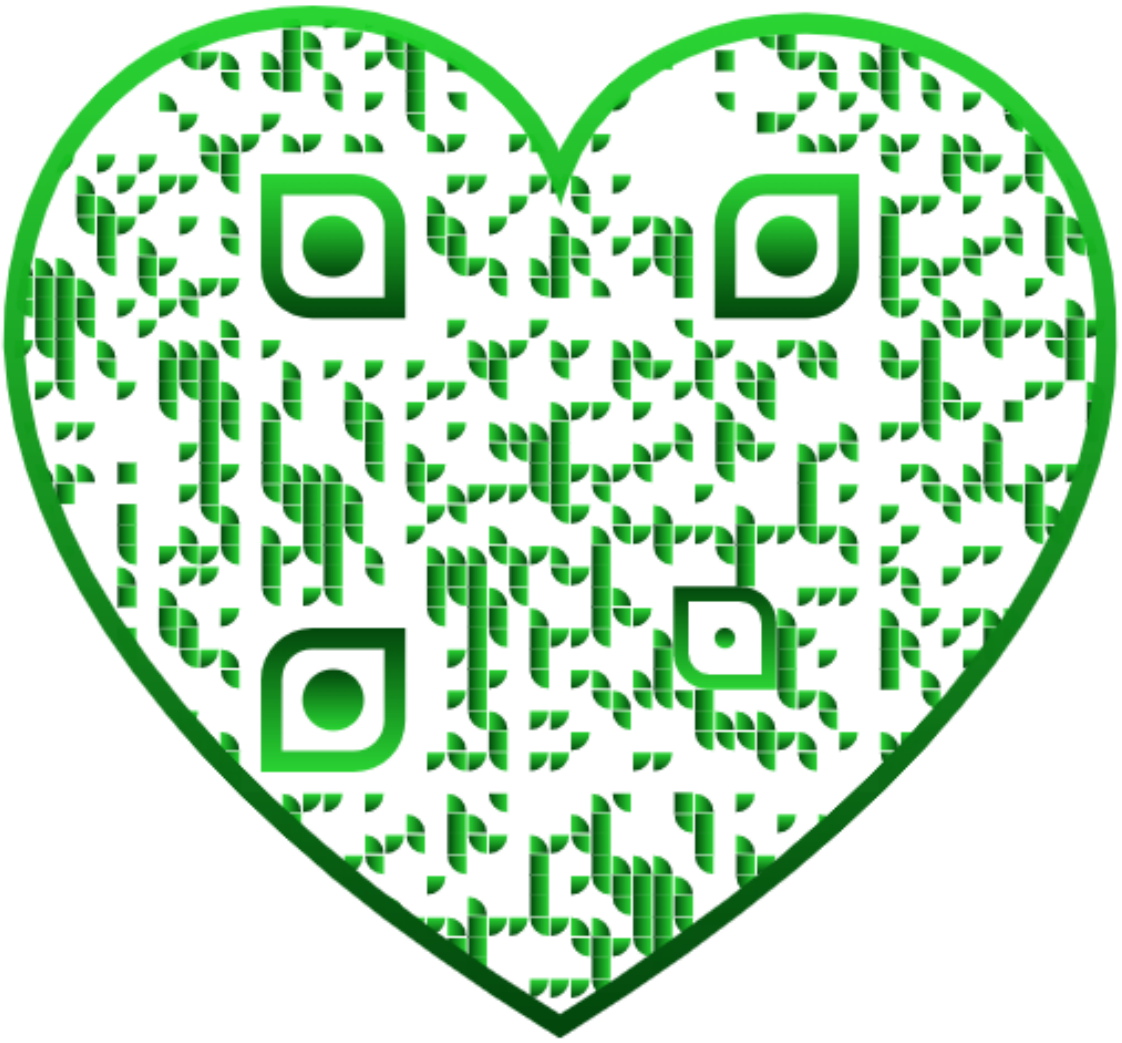
Cahiers français

- La loi sur le renseignement
- L'érosion du juge d'instruction
- La généralisation du tiers payant

LOGEMENT ET MARCHÉ IMMOBILIER

Septembre-octobre 2015

La documentation Française



CAHIERS FRANÇAIS

Équipe de rédaction
Philippe Tronquoy
(rédacteur en chef)
Olivia Montel
(rédactrice)
Jean-Claude Bocquet
(secrétaire de rédaction)

Conception graphique
Bernard Vaneville
Illustration
Manuel Gracia
Infographie
Thomas Hemery
Édition
Carine Sabbagh
Promotion
Anne-Sophie Château

Avertissement au lecteur
Les opinions exprimées dans les articles n'engagent que leurs auteurs.
Ces articles ne peuvent être reproduits sans autorisation. Celle-ci doit être demandée à La Direction de l'information légale et administrative
26, rue Desaix
75727 Paris Cedex 15
ou
droits-autorisation@ladocumentationfrancaise.fr

© Direction de l'information légale et administrative, Paris 2015
En application de la loi du 11 mars 1957 (art.41) et du code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

IMPACT-ÉCOLOGIQUE
www.dila.premier-ministre.gouv.fr
PIC D'OZONE 202 mg eq C_2H_4
IMPACT SUR L'EAU 2 g eq PO_4^{3-}
CLIMAT 692 g eq CO_2
Pour un ouvrage
Cet imprimé applique l'affichage environnemental.

Sommaire

DOSSIER

1 ÉDITORIAL
par Olivia Montel

2 Les grands temps de la politique française du logement depuis ses origines
Danièle Voldman

8 Les politiques du logement en Europe : comparaisons
Hélène Steinmetz

15 Le logement social en France : la croisée des chemins
Claire Lévy-Vroelant

22 Pas de quartier(s) pour les « grands ensembles » ?
Fabien Desage

29 Les aides au logement : un système à réformer ?
Alain Trannoy

34 La réglementation des relations « propriétaires/locataires »
Sandrine Levasseur

40 Fonctionnement et grandes tendances du marché immobilier
Didier Cornuel

46 Vers une France de propriétaires ?
Jean-Claude Driant

52 Le marché immobilier parisien : quelles spécificités ?
Pierre Madec

57 Quelles politiques pour les sans-domicile ?
Pierre-Édouard Weill

DÉBAT

63 La loi sur le renseignement

63 1. De la définition d'un cadre légal à la légitimation d'un nouveau régime de surveillance
Antoine Mégie

70 2. Une loi polysémique et ambivalente
Olivier Chopin

LE POINT SUR...

75 L'érosion du juge d'instruction
Gildas Roussel

POLITIQUES PUBLIQUES

80 La généralisation du tiers payant. Enjeux économiques et conséquences pour les acteurs du système de santé
Thomas Barnay

BIBLIOTHÈQUE

85 Laurent Davezies, *Le Nouvel Égoïsme territorial,*
Seuil/La République des idées, 2015
présenté par Antoine Saint-Denis

UNE QUESTION SOCIALE RÉCURRENTE

Les émeutes de Clichy-sous-Bois (2005), le mouvement des Enfants de Don Quichotte (2006), la forte hausse des prix des logements des années 2000 et la crise immobilière déclenchée dans certains pays par les *subprimes* sont autant d'éléments qui ont placé le logement au cœur du débat public des dix dernières années.

Les dysfonctionnements qui transparaissent à travers ces événements ne sont toutefois pas nouveaux. Depuis le milieu du XIXe siècle et les maux de l'industrialisation, le logement est en effet au cœur de la question sociale de façon quasi continue. Ses formes successives ont conditionné les politiques publiques, de la loi Siegfried (1894) au Droit au logement opposable – DALO – (2007), en passant par les différents programmes de rénovation urbaine.

À l'intersection de la politique de la ville, des politiques sociales et économiques, l'intervention de l'État dans le secteur du logement mêle une multiplicité d'objectifs. Si elle est née dans la plupart des pays industrialisés de la nécessité de lutter contre le surpeuplement et l'insalubrité des logements ouvriers, elle a ensuite également visé, selon les pays, à promouvoir de meilleures conditions de logement pour une frange large de la population, à favoriser l'accès à la propriété, ou encore à garantir une certaine mixité sociale de l'espace urbain. Elle s'appuie en conséquence sur un panel d'instruments, plus ou moins privilégiés selon les lieux et les époques : logement social, aides au logement, encadrement des loyers, prêts à taux bonifiés, réglementation de l'investissement immobilier et des relations bailleurs-propriétaires…

En Europe, on distingue une ligne de clivage assez nette, entre d'un côté les pays du Nord et de l'Ouest, qui ont joué la carte du logement social et appuient le logement locatif privé, et ceux du Sud – rejoints depuis 1990 par ceux de l'Est –, qui ont plutôt favorisé l'accès à la propriété ; avec toutefois une tendance commune au recul du logement social depuis le tournant de l'action publique des années 1980.

À l'intersection de ces deux modèles, la France manifeste un fort attachement, si l'on considère les discours politiques et les aspirations de la population, au modèle de la propriété occupante. Elle a néanmoins fortement investi dans le logement social, en particulier durant les Trente Glorieuses. Elle soutient également les ménages modestes par l'octroi d'aides au logement relativement généreuses. Ce dispositif est toutefois très critiqué, d'une part, parce qu'une partie de l'aide est captée par les propriétaires *via* la hausse des loyers, d'autre part, parce qu'il induit des effets de seuils désincitatifs pour le travail.

La politique française du logement jongle aujourd'hui entre l'exclusion persistante des plus pauvres du marché du logement locatif, l'engorgement des filières du logement social et de l'hébergement, la question des « banlieues » – et de ses liens réels ou supposés avec un phénomène de ségrégation sociale et ethnique des périphéries urbaines – et les difficultés d'une frange de la classe moyenne, pour qui la hausse des loyers et des prix immobiliers des années 2000 a alourdi la part des « dépenses contraintes ».

Olivia Montel

LES GRANDS TEMPS DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DU LOGEMENT DEPUIS SES ORIGINES

Danièle Voldman
Directrice de recherche émérite, CNRS-CHS-Paris1-Panthéon-Sorbonne

Jusqu'à la fin du XIXe siècle, le logement relevait de la sphère privée. Ce n'est qu'avec l'avènement de la IIIe République et les pressions des réformateurs de l'époque, dénonçant les conditions déplorables de logement des ouvriers, que les pouvoirs publics se sont saisis de la question. Danièle Voldman retrace les grands temps de cette politique publique, qui oscille entre une vision libérale et une vision plus sociale, correctrice des inégalités. De la loi Siegfried (1894) jusqu'aux années 1970, l'intervention publique dans le secteur du logement assoit sa légitimité. Le logement social se développe considérablement, notamment durant les Trente Glorieuses, et s'étend aux couches moyennes de la société, tout en restant souvent insuffisant par rapport aux besoins. Si les années 1970 marquent un tournant au cours duquel l'État se désengage, les chocs pétroliers et le ralentissement économique qui s'ensuit ravivent la crise du logement et suscitent de nouvelles interventions, plus qualitatives.

C. F.

Sans entrer dans les débats sur les définitions des politiques publiques, on désignera sous le terme de politique du logement les multiples formes de l'action de l'État en faveur du logement[1]. Elle concerne la réglementation des droits respectifs des logeurs et des logés ainsi que la prise en charge de la construction de logements, soit par des incitations administratives et financières à des opérateurs privés, soit par une édification directe. Selon cette acception générale, on ne peut parler de politique que si le logement ne relève pas seulement des stricts droits individuels, dont celui de la propriété, mais concerne également la sphère publique. Or, jusqu'à la fin du XIXe siècle, le logement, malgré une notion limitée d'assistance, ressortait de la vie privée. À partir de ce moment, sous la pression de réformateurs et de transformations politiques, dont l'avènement de la IIIe République, l'État s'y est peu à peu impliqué. Six grandes étapes marquent les différentes formes de son intervention, allant — avec des avancées et des reculs — de l'indifférence à la reconnaissance d'un droit dont il serait le garant.

Les origines de la question politique du logement

Au XIXe siècle, avec l'industrialisation et l'urbanisation, les classes populaires ont été confrontées à un manque structurel de logements. Leurs difficultés pour trouver un logis étaient essentiellement dues à la faiblesse de leurs ressources. Si, à travers tout le pays, les grandes opérations haussmanniennes avaient rendu l'offre de logements spacieux et confortables satisfaisante, les logements moins onéreux, plus petits

(1) Meny Y. et Thoenig J.-C. (1989), *Les politiques publiques*, Paris, PUF ; Jobert B. (2004), « Une approche dialectique des politiques publiques », *Pôle Sud*, n° 21.

et mal équipés – moins rentables aussi pour les bailleurs – étaient plus rares. Cette situation généra des conditions déplorées par les premiers intéressés comme par les réformateurs, souvent issus du catholicisme social, et par quelques patrons philanthropes (Guerrand, 2010 ; Carbonnier, 2008). Pourtant, le surpeuplement et l'insalubrité des taudis semblaient un fléau insurmontable, une constante inéluctable de la condition ouvrière. Au temps du libéralisme à tout va, mises à part quelques initiatives d'industriels pour assurer un toit à leur main-d'œuvre, le marché du logement populaire n'était soumis à aucune régulation. Les investisseurs fuyaient les immeubles de rapport à petits loyers pour construire des appartements luxueux plus lucratifs. Cette situation forma le socle d'une crise endémique avec une inadaptation de l'offre et de la demande (abondance de grands appartements trop chers pour les familles populaires, insuffisance de logements proches des lieux de production). De plus, commençait une lente dégradation du parc immobilier : quand un immeuble, à cause du manque d'entretien ou de sa situation dans un quartier mal considéré, était déserté par ses occupants fortunés, il était investi par des locataires moins riches. C'est ainsi qu'avec la mode des beaux quartiers plus excentrés, nombre d'immeubles construits dans les centres-villes depuis le XVII^{e} siècle se sont avérés trop difficiles à entretenir. Ils se transformèrent peu à peu en immeubles de mauvaise qualité, voire en taudis. Cette situation, forte de tensions sociales, alarma hygiénistes et réformateurs. Autant que l'évolution politique du régime républicain, elle est à l'origine du passage d'un marché complètement libre à un début d'intervention de l'État.

La naissance du logement social (1894-1912)

En 1894, la loi Siegfried signait l'acte de naissance du logement social. En facilitant par des mesures fiscales et financières la constitution de sociétés d'habitations à bon marché (HBM), elle encourageait des investisseurs particuliers à construire des logements pour les classes populaires, peu onéreux mais de qualité. À condition d'être salariés, les moins pauvres pouvaient désormais espérer habiter dans un logement dit social, compatible avec leur niveau de revenus. La loi suscita une floraison de sociétés anonymes et de coopératives de construction d'HBM louées ou vendues. Même modestes, celles-ci tranchaient avec l'inconfort des anciens logements, d'où leur succès. D'autres lois facilitant le crédit (Strauss en 1906, Ribot en 1908) perfectionnèrent le dispositif. Guidées par la conviction que le logement n'était pas du ressort des pouvoirs publics, elles ne concernaient que des sociétés privées qui, cependant, n'offraient qu'un petit nombre de logements. C'est pourquoi, les réformateurs poussaient l'État à s'engager davantage en faveur du logement des classes populaires.

Ainsi, sous l'impulsion du député du Rhône Laurent Bonnevay, en décembre 1912, une loi créa des offices publics municipaux et départementaux d'HBM. À la différence de la législation antérieure, c'étaient des établissements publics dont le financement, grâce à des prêts de longue durée à faible taux d'intérêt, garantis par l'État, se faisait principalement auprès de la Caisse des dépôts et consignations. À but non lucratif, ils devaient construire, aménager et gérer des immeubles salubres ainsi que des jardins ouvriers, pour des familles aux revenus suffisants pour payer un loyer régulier, mais trop faibles pour accéder au marché privé. Avant tout destinés à la location, maisons et potagers étaient également proposés à la vente pour ouvrir le logement social à des catégories plus étendues que celles visées par la loi Siegfried. Ces organismes dépendant des conseils municipaux ou généraux, c'était la première fois que les pouvoirs publics intervenaient directement dans le domaine du logement. Il y avait bien là une rupture avec le libéralisme des années antérieures, qui maintenait le logement dans la sphère privée.

Les premiers offices virent le jour à La Rochelle et à Nantes en 1913, puis à Paris et dans la Seine. Tous espéraient offrir à leur public des logements « sains », bien insérés dans la ville. Mais ils dépendaient de leurs financements et de la perception des loyers dont le montant, étroitement contrôlé, servait à rembourser leurs crédits. C'est pourquoi, ils durent accomplir des ajustements, renonçant ici et là, au chauffage, aux salles d'eau ou à des surfaces plus importantes. Surtout, les offices ne maîtrisaient pas les équipements, compétence des communes, des départements ou de l'État. Écoles, lignes d'autobus ou de tramway, éclairage urbain et voies de desserte ne suivirent pas toujours les constructions des maisons. Néanmoins, partout, les HBM conçues par les offices publics sortirent de terre pour remplacer taudis et lotissements mal viabilisés. On estime leur nombre à environ 300 000 sur tout le territoire entre 1894 et 1939, une offre nettement insuffisante par rapport à la demande (Carriou, 2012).

Des crédits pour les mal-lotis et les classes moyennes

Après la Première Guerre mondiale, pour la première fois dans le pays, la population citadine dépassa les ruraux. Autant que les destructions des régions du Nord et de l'Est dues au conflit, cette croissance urbaine aggrava la pénurie de logements. Elle touchait les ouvriers, ces mal-logés de toujours, mais aussi ceux qui avaient cru trouver un meilleur logis dans les lotissements qui s'étaient développés dans les banlieues des grandes villes, ainsi qu'une partie des petites classes moyennes, modestes employés, cadres et fonctionnaires, dont le nombre grandissait. Par ailleurs, depuis août 1914, parce que la guerre avait donné à l'État de plus grandes possibilités d'intervention, une série de décrets et de lois avait autorisé les familles de mobilisés à surseoir au paiement de leur loyer jusqu'à la fin du conflit. Si à partir de la victoire, leurs propriétaires reçurent une indemnité pour leur manque à gagner, les gouvernements de l'entre-deux-guerres ne revinrent que partiellement sur ces moratoires, notamment en 1926. Propriétaires et investisseurs prirent prétexte de cette limitation de la rente locative pour réduire l'entretien des immeubles et pour ne pas s'engager dans de nouvelles constructions.

Parallèlement, sous la pression des mal-lotis et de députés socialistes et communistes, la loi Sarraut de mars 1928 tenta de remédier à ce qui était devenu la crise des lotissements défectueux (Fourcaut, 2000). Selon un dispositif complexe, elle subventionnait l'amélioration des lotissements. Les fonds venaient pour moitié de l'État et pour moitié du département qui les abritait. Il s'agissait en fait d'un crédit accordé aux acquéreurs par le biais d'une caisse départementale d'aménagement à laquelle ils devaient adhérer. Ainsi, une partie du financement des travaux reposait sur les utilisateurs et non sur les constructeurs.

En juillet de la même année, la loi Loucheur, ministre du Travail et de la Prévoyance sociale auquel les HBM étaient rattachées en tant qu'éléments de la protection sociale, s'adressait nommément aux petits propriétaires. Votée « en vue de remédier à la crise de l'habitation », elle prévoyait un programme quinquennal de construction de 200 000 logements et de maisons individuelles « surtout destinés à devenir la propriété de personnes peu fortunées et notamment de travailleurs vivant principalement de leur salaire » ainsi que 60 000 logements à loyer moyen pour les plus argentés. Les constructions étaient régies par la réglementation sur les HBM.

Ces lois étendaient l'engagement de l'État à des couches plus larges de la population. Même si la crise des années 1930 limita leurs effets, l'idée que le logement relevait de la responsabilité des pouvoirs publics entrait peu à peu dans les mentalités.

Aux heures de la croissance

En 1945, avec la restauration républicaine et la mise en place de l'État-providence, l'intervention publique semblait d'autant plus urgente que les immenses destructions pesaient lourdement sur le logement. Ainsi, la création, en novembre 1944, du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, intitulé Logement en 1954, montrait qu'il était devenu un domaine à part entière de compétence de l'État. Puis, la loi de septembre 1948 permit de sortir des moratoires de 1914. Tandis qu'une partie des loyers n'était plus réglementée pour relancer la construction, une allocation logement aux « économiquement faibles » compensait les hausses pour ceux qui s'étaient habitués à peu payer pour se loger.

Néanmoins, le plan Monnet de modernisation et d'équipement (1947-1953) faisait du logement un bien de consommation, subordonné à la remise en état des secteurs productifs (énergie, machines-outils, transports). Ces principes, dont les conséquences furent accentuées par l'essor de la natalité et l'afflux de la main-d'œuvre dans les zones urbaines, entraînèrent une pénurie de logements. Elle aboutit aux réorientations de la planification qui inscrivit le logement dans les secteurs prioritaires.

En mars 1953, le plan Courant tenta de favoriser l'édification massive de logements. Il accordait des avantages aux acquéreurs de terrains y construisant des habitations normalisées, revendues ou louées pour des sommes limitées. Une épargne-construction à taux réduit encourageait l'investissement des populations à faibles revenus. Enfin, pour libérer des logements urbains, des aides incitaient les citadins à s'installer à la campagne. Pour la première fois étaient conçus ensemble une loi foncière, un mode de financement et une programmation normalisée. Ce plan était inséparable de la création d'une contribution obligatoire des entreprises à l'effort de construction : à partir de 10 salariés, elles devaient consacrer 1 % de leur masse salariale au financement de la résidence de leurs employés.

Ces mesures ne pouvaient avoir d'effet immédiat. L'hiver suivant, après la mort de personnes expulsées de leur domicile, l'abbé Pierre mena une campagne contre la crise du logement, dénonçant l'incurie des pouvoirs publics et leur indifférence au drame des sans-logis.

Dès lors, pour une vingtaine d'années, le logement ne quitta plus les préoccupations gouvernementales. En 1950, les habitations à loyer modéré (HLM) remplacèrent les HBM, signifiant qu'elles s'adressaient à de plus larges couches de la population. Les organismes de logement social devinrent un acteur clé, assurant un tiers de la construction neuve, tandis que, avec des subventions diverses, plus des trois quarts des logements relevaient désormais du « secteur aidé » (Effosse, 2003). Ces aides accordées aux constructeurs et non aux bénéficiaires, appelées communément aides à la pierre, furent le moteur essentiel des politiques publiques du logement pendant les Trente Glorieuses.

De plus, l'incitation de l'État à développer l'industrialisation de la construction finit par porter ses fruits. En 1957, la production atteignit 300 000 logements neufs. Surtout, la création des Zones à urbaniser en priorité (ZUP) l'année suivante lui permit, par l'intermédiaire des préfets, de délimiter des terrains remis à des établissements publics ou à des sociétés d'économie mixte. Après les avoir expropriés pour cause d'utilité publique, ils y menaient de vastes opérations, généralement soumises à la réglementation des HLM. Le pays se couvrit alors de grands ensembles qui firent le bonheur de leurs habitants venus des anciens taudis, voire des bidonvilles qui avaient proliféré depuis une quinzaine d'années.

Parallèlement à leur destruction, les secteurs sauvegardés furent lancés en août 1962 par le ministre de la Culture André Malraux. Tandis que l'habitat dégradé des centres anciens était remplacé par des ensembles neufs, les immeubles à qualité patrimoniale étaient coûteusement réhabilités, chassant leurs habitants vers les nouveaux quartiers. Puis la loi Vivien de juillet 1970 créa une procédure d'expropriation dérogatoire. Les préfets pouvaient déclarer certains immeubles « irrémédiablement insalubres » et les démolir après avoir exproprié leurs habitants en urgence.

L'amélioration du logement fut spectaculaire, même si les plus démunis, notamment les récents immigrés, en restaient écartés. Grands ensembles et habitat pavillonnaire semblaient pouvoir loger la plus grande partie de la population. Pourtant, un tournant commençait à se dessiner.

Le tournant de la décennie 1970

Sans doute faut-il y voir les effets de Mai 1968 et des remises en cause de la société de consommation. Après avoir joui des bienfaits de la croissance et de la prospérité qui avaient caractérisé les Trente Glorieuses, une partie de la population commença à se lasser des transformations radicales de son cadre de vie et à en sentir les défauts. À l'instigation du ministre de l'Équipement et du Logement, Albin Chalandon, les ZUP insuffisamment équipées furent remplacées par des Zones d'aménagement concerté (ZAC) qui obligeaient les investisseurs privés à participer au financement des grandes opérations d'urbanisme ou aux équipements publics. De plus, la promotion de l'habitat individuel au détriment des grands ensembles collectifs aboutit en 1969 à la construction de 70 000 pavillons individuels, les « chalandonnettes ». Enfin, entre 1971 et 1973, un frein fut mis à la construction des tours et des barres qui faisaient florès depuis deux décennies.

En 1973, la hausse spectaculaire du prix du pétrole puis, l'année suivante, l'élection de Valéry Giscard d'Estaing à la présidence de la République accentuèrent un certain désengagement de l'État. Ces deux années furent les dernières pendant lesquelles les aides publiques restèrent massives pour les organismes d'HLM et pour

les candidats à l'accession à la propriété. Ensuite, le secteur libre prit le pas sur le secteur social et aidé, tandis que l'accent était mis sur la propriété plutôt que sur le locatif. C'est le sens de la réforme initiée en janvier 1977 par le Premier ministre Raymond Barre. Alors que depuis l'origine de la politique en faveur du logement, les aides publiques allaient avant tout aux constructeurs, elles furent désormais distribuées aux personnes par la création de « l'aide personnalisée au logement » (APL). Toute personne aux ressources jugées trop faibles pour accéder à un logement — quel qu'en fût le statut, public ou privé — pouvait demander à en bénéficier. Contrairement à l'ancienne allocation logement censée compenser les hausses de loyer pour les locataires, y avaient droit les chômeurs comme les étudiants, les handicapés comme les personnes âgées. Par ailleurs, les prêts furent simplifiés. Schématiquement, ne subsistèrent que les prêts à l'accession à la propriété et les prêts locatifs aidés pour le secteur des HLM. Enfin, alors que les travaux d'isolation thermique devenaient indispensables, notamment dans les grands ensembles sociaux, pour économiser l'énergie devenue chère, des primes étaient accordées pour les améliorer : ce furent les PALULOS (prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale).

Le second choc pétrolier de 1979, la fin de la forte croissance, l'extension du chômage, l'inexorable montée des prix de l'immobilier malgré quelques arrêts temporaires et la diminution de la construction des logements sociaux provoquèrent dans les deux dernières décennies du XX^{e} siècle le retour d'une crise qui, du logement, commença à s'étendre aux quartiers déshérités.

Vers une reconnaissance controversée du droit au logement

Depuis 1981 et la première véritable alternance politique de la V^{e} République, les politiques du logement ont connu diverses inflexions. D'abord, les premières lois de décentralisation (1982-1983) rebâtirent les cartes des compétences respectives de l'État, des municipalités et des collectivités territoriales, notamment en matière d'équipement et de logement. Puis, devant la récurrence des émeutes urbaines qui exprimaient la pauvreté et la dégradation de certaines banlieues, trois idées furent mises en avant. Elles furent traduites dans des lois, promulguées, remaniées ou abrogées au gré des différentes majorités. La première, ancienne, concernait la protection des locataires par rapport aux exigences de leurs bailleurs. Elle fut approfondie par une affirmation plus nouvelle d'un droit au logement. En 1982, la loi Quilliot énonçait que le droit à l'habitat était un droit fondamental. L'offre s'en trouva immédiatement réduite par les propriétaires peu soucieux de voir leurs droits limités. Remis en cause par la loi Méhaignerie de 1986, plus favorable aux bailleurs, il fut réaffirmé en 1989 et 1990 (lois Mermaz-Malandain et Besson).

Par ailleurs, devant la difficulté d'équilibrer le marché immobilier et de désamorcer les tensions sociales liées à la paupérisation de certains quartiers de grands ensembles, l'attention se déplaça vers la qualité de l'aménagement urbain et une meilleure répartition des logements sociaux.

En 2000, la Loi sur la solidarité et le renouvellement urbain (SRU), pour favoriser la coexistence des différents segments de la population, obligeait sous peine d'amende toutes les communes à réserver 20 % de leurs terrains à la construction de logements sociaux. En 2003, la création de l'Agence nationale pour le renouvellement urbain consacra des sommes considérables pour pallier la dégradation des anciens grands ensembles, sans pour autant résoudre la question sociale de la pauvreté de leurs habitants, touchés par le chômage. Durant cette décennie, les mesures n'ont pas manqué pour essayer de résoudre la question du logement populaire, même si les défenseurs des mal-logés pouvaient déplorer un désengagement de plus en plus net de l'État. Ce désengagement était stigmatisé au même titre que le soutien sans cesse réaffirmé à l'accession à la propriété, horizon hors d'atteinte pour la plupart d'entre eux. Il est vrai que, si l'on s'en tient au nombre toujours croissant de personnes vivant dans la rue et à la multiplication des sans-domicile fixe, ces mesures n'ont pas prouvé leur efficacité. En 2007, la loi sur le droit au logement opposable (DALO) reprenait l'idée que tout locataire expulsé devait être relogé.

●●●

Depuis le début des politiques publiques en faveur du logement, sa situation s'est profondément transformée, notamment par l'évolution de ses normes. Au début du XXI^{e} siècle, la présence d'eau courante, de toilettes, d'électricité, de chauffage et de surfaces minimums semble normale alors qu'elle était exceptionnelle il y a cent ans. Être logé est devenu un droit, en être exclu, le signe d'une faillite, individuelle aux yeux des uns, collective pour d'autres. Pourtant, si l'on compare les plaintes des mal-logés des deux époques, elles

ont une singulière ressemblance : appartements trop chers, trop petits, mal adaptés aux besoins, trop loin du lieu de travail et occasionnant par conséquent des temps de transport longs et fatigants. Tout en tentant d'y remédier, l'État est resté pris entre d'un côté une vision libérale, rendant les individus responsables de leur situation et accordant au marché le soin de réguler la construction, et de l'autre, une conception correctrice des inégalités sociales. De ce point de vue, à travers son histoire, c'est toute la question du logement comme élément de la protection sociale, de son bien-fondé ou de son inutilité, qui en est éclairée.

BIBLIOGRAPHIE

- **Carbonnier Y.** (2008), *Les premiers logements sociaux en France*, Paris, La Documentation française.
- **Carriou C.** (2012), « Des statistiques imaginées, perdues, oubliées ? Les habitations à bon marché et leur dénombrement (1894-1939) », *Genèses,* n° 87.
- **Effosse S.** (2003), *L'invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique de la France.
- **Fourcaut A.** (2000), *La banlieue en morceaux. La crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Créaphis.
- **Guerrand R.-H.** (2010), *Les origines du logement social en France, 1850-1914*, Paris, Éditions de La Villette.

LES POLITIQUES DU LOGEMENT EN EUROPE : COMPARAISONS

Hélène Steinmetz
Maîtresse de conférences en sociologie, IDEES-Le Havre

Les politiques du logement sont très différentes au sein de l'Union européenne, que l'on considère les dépenses publiques qui lui sont consacrées ou les statuts d'occupation et les types de mesure privilégiés. Bien que le recul du parc social depuis les années 1980 en Europe du Nord et de l'Ouest brouille le clivage traditionnel entre cette partie de l'Europe, qui appuie le secteur locatif social et privé, et l'Europe du Sud, qui investit peu dans le logement social et favorise l'accès à la propriété, les disparités restent marquées. Hélène Steinmetz fait le point sur les grandes tendances des politiques du logement en Europe depuis une trentaine d'années, en mettant l'accent sur les évolutions amorcées avec la crise.
C. F.

Les mutations des politiques du logement en Europe depuis le milieu du XX^e^ siècle sont souvent décrites selon une chronologie en deux temps. La période 1950-1970 est caractérisée par un intense effort de construction, qui aboutit dans une partie de l'Europe à un modèle de logement social « de masse[(1)] ». On observe toutefois une inflexion à partir de la fin des années 1970. Depuis, le logement social joue un rôle plus « résiduel » suite à des réformes favorables à l'essor du secteur immobilier marchand et à l'accession à la propriété individuelle. Ainsi, autour du modèle du « tous propriétaires » se dessine une convergence entre l'Europe du Nord-Ouest où le secteur locatif (social et privé) recule, l'Europe méditerranéenne où la prédominance de la propriété d'occupation est ancienne et continue à s'accentuer, et l'Europe de l'Est post-communiste où une large partie des anciens logements d'État ont été privatisés depuis 1990.

Malgré cette convergence des statuts d'occupation, les divergences nationales restent marquées : le pourcentage de PIB consacré par les pouvoirs publics à leurs politiques sociales du logement varie ainsi de quasiment zéro dans certains pays du Sud ou de l'Est de l'Europe à plus de 3,5 % pour les États les plus interventionnistes (Pays-Bas, Suède, Royaume-Uni) (Houard, 2011a). Les typologies qui comparent les modèles « germaniques », « scandinaves » ou « méditerranéens » (cf. encadré ci-contre) peinent alors à résumer la diversité des situations nationales. Plutôt que proposer une nouvelle classification, cet article présente et discute deux tendances majeures : l'essor de la propriété d'occupation et la diminution relative du poids du logement social. Il revient en conclusion sur les conséquences de la crise sur l'avenir des politiques du logement en Europe.

Tous propriétaires ?

Alors qu'au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, « les ménages étaient en majorité locataires de bailleurs sociaux ou privés dans tous les pays d'Europe », on observe qu'au fil des décennies, « la propriété prend le pas sur la location » (Louvot, 2001). En 2013, le

(1) Harloe M. (1995), *The People's Home ? Social Rented Housing in Europe and America*, Oxford, Blackwell.

LES TYPOLOGIES CLASSIQUES DES POLITIQUES DU LOGEMENT EN EUROPE

Pour classer les politiques du logement en Europe, on s'inspire souvent de la typologie des régimes de protection sociale de Gosta Esping-Andersen [1] : libéral (droits sociaux limités aux plus pauvres), corporatiste étatique (droits sociaux fondés sur la situation salariale ou familiale) et social-démocrate (droits sociaux universels). Mais le logement n'a pas été pris en compte par Esping-Andersen et sa typologie ne fonctionne qu'imparfaitement : selon Harloe [2], le clivage historiquement significatif oppose les États qui ont développé après-guerre un logement social « de masse » (dont des pays « libéraux » comme le Royaume-Uni, « corporatistes étatiques » comme l'Allemagne ou « sociaux-démocrates » comme la Suède), et ceux où il est résiduel. La typologie d'Esping Andersen est toutefois revisitée pour décrire les évolutions récentes : selon Laurent Ghekière [3], on peut désormais distinguer une conception « résiduelle » du logement social (faible ou en diminution, réservé aux plus pauvres, au Royaume-Uni mais aussi au Sud et à l'Est de l'Europe), une conception « généraliste » (ne visant pas seulement les plus pauvres, en France ou en Allemagne), et une conception « universelle » (parc social important et encore ouvert à tous, aux Pays-Bas ou en Suède). Pour prendre en compte toutes les interventions étatiques sur le marché immobilier (locatif privé, accession), d'autres classifications sont parfois proposées : on distingue ainsi un modèle « germanique »[4] (Autriche, Suisse, Allemagne) avec un secteur locatif privé important et des prix stables grâce à la régulation publique du marché ; un modèle « scandinave » (Suède, Danemark, Pays-Bas, Finlande) où le parc social concurrence le secteur privé mais où le marché immobilier s'est libéralisé et a connu des fluctuations importantes au cours de la dernière décennie ; un modèle « périphérique » (Europe méditerranéenne, centrale et orientale, Irlande, Islande) où la faible intervention publique et l'hégémonie de la propriété occupante ont contribué à une forte instabilité du marché immobilier. Dans cette dernière typologie, la France comme le Royaume-Uni constituent des « cas uniques ».

Hélène Steinmetz

(1) Esping-Andersen G. (1999), *Les trois mondes de l'État-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, coll. « Le lien social ».

(2) Harloe M. (1995), *op. cit.*

(3) Ghekière L. (2008), « Le développement du logement social dans l'Union européenne », *Recherches et Prévisions*, n° 94.

(4) Filippi B. et Tutin Ch. (2011), « Logement social et marché du logement : une perspective européenne », *in* Houard N. (dir.) (2011).

taux moyen de propriétaires occupants s'établit à plus de 70 % dans l'Europe des 28 et à 66,8 % dans la zone euro[2]. Toutefois, c'est toujours l'hétérogénéité des situations qui prédomine, tant du point de vue des statuts d'occupation que des conditions concrètes de logement des propriétaires.

Trois exemples…

Ainsi, le modèle allemand du logement reste très éloigné du « tous propriétaires ». Certes, la propriété d'occupation est devenue majoritaire depuis quelques années (52,6 % de la population en 2013) et le parc social s'est nettement réduit (à peine 6 % aujourd'hui)[3]. Près de 40 % de la population est toutefois encore logée dans le secteur locatif privé, soit le taux le plus élevé de l'Union européenne (UE). En outre, l'écart de statut entre la condition de propriétaire et de locataire est plus réduit qu'ailleurs : un régime juridique protecteur limite le risque d'être évincé de son logement par le propriétaire et les loyers sont restés stables au cours des années 2000, notamment grâce à un système juridique d'encadrement des hausses de prix[4]. Cette régulation publique des loyers s'accompagne aussi d'une bonne qualité générale des logements[5].

Le modèle le plus éloigné de la situation allemande est probablement celui qui prévaut en Roumanie : c'est la propriété d'occupation qui domine de manière écrasante (96,6 %), notamment parce que les anciens logements d'État ont été massivement transférés à leurs occupants depuis la chute du régime communiste. Le statut de propriétaire est toutefois loin de garantir de bonnes conditions de logement aux ménages roumains :

(2) Eurostat Statistics Explained, *Statistiques sur le logement Eurostat-SILC*, données de mars 2014 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Housing_statistics/fr

(3) Eurostat-SILC, 2014.

(4) Vorms B. (2012), « Le modèle allemand de régulation des loyers est-il transposable en France ? », *Métropolitiques*, 2 avril.

(5) Housing Europe (The European Federation for Public, Cooperative and Social Housing), *The State of Housing in the EU 2015*, Brussels, 2015 http://www.housingeurope.eu/resource-468/the-state-of-housing-in-the-eu-2015.

selon les données Eurostat-SILC, plus de 50 % d'entre eux vivent dans des logements surpeuplés, et 20 % sont à la fois en situation de surpeuplement et privés d'un élément essentiel de confort (toilettes, baignoire ou douche, étanchéité de la toiture, lumière, ou même eau courante).

Pour achever ce premier tour d'Europe, on peut évoquer le cas de l'Espagne, qui est sans nul doute un pays de propriétaires mais à un moindre degré que la Roumanie (77,7 % de la population en 2013[6]). Les politiques de soutien à l'accession sociale y sont anciennes puisqu'elles ont été initiées dès les années 1950 sous le régime franquiste[7]. Ces mesures n'ont pas été remises en cause après la transition démocratique : le secteur locatif privé n'a cessé de se restreindre, tandis que le parc social locatif restait quasi inexistant, faute de politique publique dans ce domaine. La crise a toutefois mis un coup d'arrêt à la diffusion du modèle du « tous propriétaires ». Contrairement à ce que l'on observe en Roumanie, les propriétaires espagnols bénéficient de conditions matérielles de logement plutôt favorables, mais depuis 2008, ils sont exposés à des difficultés économiques croissantes. En effet, après avoir connu un *boom* de la construction et des prix dans les années 2000, le marché immobilier espagnol s'est brutalement retourné[8]. La progression du taux de propriétaires occupants avait été rendue possible dans les années précédentes par un endettement croissant des ménages : 400 000 d'entre eux ont ainsi vu leur appartement ou leur maison saisi par une banque entre 2007 et 2012 et les ménages très endettés sont encore aujourd'hui nombreux[9]. Le durcissement des conditions d'accès au crédit immobilier place aujourd'hui les jeunes ménages dans une situation difficile : il est nettement plus difficile d'emprunter pour acheter qu'auparavant, mais la faiblesse du parc locatif privé et l'absence de parc social offrent peu d'alternatives. C'est ainsi que 55 % des 18-35 ans vivent chez leurs parents, une proportion bien supérieure à la moyenne européenne.

…qui montrent les limites de la diffusion du modèle du « tous propriétaires »

Ces trois cas mettent en évidence les limites de la diffusion du modèle du « tous propriétaires » : elle reste mesurée en Allemagne, elle n'est pas synonyme de statut résidentiel confortable en Roumanie, et a connu un coup d'arrêt en Espagne depuis 2008. Les situations allemande, roumaine ou espagnole ne sont cependant pas en tant que telles représentatives des évolutions caractérisant le Nord, l'Est, ou le Sud de l'Europe.

Les mutations qu'a connues l'Allemagne divergent assez nettement de celles qui caractérisent d'autres pays du Nord de l'Europe. En Suède, aux Pays-Bas, ou au Danemark, l'essor encore modéré de la propriété d'occupation ne s'est pas accompagné comme en Allemagne d'une diminution drastique du parc social, mais plutôt d'une érosion du parc locatif privé. Quant à la progression spectaculaire de la propriété d'occupation des années 1980 à aujourd'hui au Royaume-Uni (environ 65 % en 2011), elle va de pair avec une nette diminution du parc social. Celui-ci, partiellement vendu à ses occupants, est passé de 30 % à environ 18 % du parc[10].

Du côté des anciens pays du bloc communiste, il est vrai que la privatisation du logement d'État a été massive et que les taux de propriété occupante dépassent dans bien des pays les 85 %. Mais la Pologne ou la République tchèque ont par exemple conservé un parc locatif public ou coopératif significatif qui représente 16 à 17 % des logements[11].

Les pays du Sud de l'Europe ont quant à eux pour point commun un faible investissement public dans le logement, et une intervention étatique qui se limite à des dispositions fiscales favorables à la propriété d'occupation. Tous n'ont cependant pas connu la même bulle immobilière qu'en Espagne ni les mêmes sinistres d'accédants surendettés. Les prix de l'immobilier sont ainsi restés relativement stables au Portugal pendant les années 2000[12] tandis qu'en Italie, l'accession repose encore largement sur la mobilisation de l'aide familiale plutôt que sur le crédit bancaire, et on compte beaucoup

(6) Eurostat-SILC, 2014.

(7) Vaz C. (2013), « Les promoteurs immobiliers et l'État franquiste : de la dépendance à l'émancipation », *EspacesTemps.net*, juin.

(8) Vorms Ch. (2009), « Surproduction immobilière et crise du logement en Espagne », *La Vie des idées*, 12 mai.

(9) Housing Europe (2015), *op. cit.*

(10) Whitehead Ch. (2013), « L'évolution du rôle du logement social au Royaume-Uni », *Revue de l'OFCE*, n° 128.

(11) Hegedüs J. (2010), « Pays de l'Est : douloureuses transitions », *in* Lévy-Vroelant C. et Tutin Ch. (dir.), *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle*, Rennes, PUR, 2010.

(12) Filippi B. et Tutin Ch. (2011), « Logement social et marché du logement : une perspective européenne », *in* Houard N. (dir.) (2011b).

moins d'accédants surendettés et menacés de saisie qu'en Espagne[13].

La France, un cas intermédiaire

Nous conclurons ce premier point en évoquant le cas français, souvent décrit comme « intermédiaire » (Houard, 2011a) du point de vue de l'équilibre entre propriété d'occupation et autres statuts. La politique de soutien public à l'accession à la propriété est forte en France depuis les années 1950 et elle est même antérieure aux mesures qui ont rendu possible la construction massive de logements sociaux dans les années 1960[14]. À partir de la grande réforme des politiques du logement intervenue en 1977, ce soutien s'accentue[15]. Mais la progression du taux de propriétaires occupants est freinée en France à partir de la fin des années 1980. À cette période, les cas d'accédants surendettés se multiplient, et les pouvoirs publics rendent les conditions d'accès au crédit nettement plus restrictives. Ainsi, malgré l'existence d'aides à l'accession généreuses comme le prêt à taux zéro, l'accès à la propriété est depuis 25 ans plus sélectif économiquement que dans d'autres pays d'Europe[16]. Le taux de propriétaires occupants a progressé très modérément dans les années 2000 (atteignant 58,2 % des ménages en 2012 selon l'INSEE) malgré les effets d'annonce mentionnant l'objectif d'une « France de propriétaires ».

À la lumière de ces différents cas, on voit que l'Europe du « tous propriétaires » n'est pour l'instant que partiellement réalisée, et que la crise de 2008 est venue renverser la tendance dans certains pays. Peut-on alors dire que le logement social est sur ce continent en voie de « résidualisation[17] » comme cela a pu être prédit dans les années 1990 ?

(13) Housing Europe (2015), *op. cit*.

(14) Effosse S. (2003), *L'invention du logement aidé en France. L'immobilier au temps des Trente Glorieuses*, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

(15) Bourdieu P. et Christin R. (1990), « La construction du marché. Le champ administratif et la production de la politique du logement », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 81-82.

(16) Bugeja F. (2011), « Les inégalités d'accès à la propriété et leurs déterminants institutionnels. Étude comparative entre la France et le Royaume-Uni (1980-2005) », *Revue française de sociologie*, vol. 52, n° 1.

(17) Harloe M. (1995), *op. cit.*

Le parc social est-il devenu résiduel ?

Un clivage entre Europe du Sud et Europe du Nord-Ouest qui perdure jusqu'aux années 1970

Jusqu'à la fin des années 1970, le clivage dominant en Europe opposait donc les pays où l'État avait favorisé dans l'après-guerre la construction d'un parc social important à ceux où l'intervention étatique, très limitée, consistait surtout à soutenir de manière directe ou indirecte l'essor de la propriété d'occupation. Dans les pays du Sud de l'Europe (Grèce, Portugal, Espagne, Italie), la faiblesse du parc social et de l'action publique dans le secteur du logement perdure encore aujourd'hui (Houard, 2011a). Dans l'Europe du Nord-Ouest, les mesures d'encouragement à la propriété prises dans les années 1970 et 1980 se sont accompagnées d'une diminution des subventions publiques versées aux organismes de logements sociaux[18]. Cela ne signifie pas pour autant que l'aide publique au logement diminue dans son ensemble : en France comme au Royaume-Uni, et dans une moindre mesure en Allemagne, les aides aux constructeurs (aussi appelées « aides à la pierre ») sont partiellement remplacées par des aides personnelles au logement. Réservées à une partie restreinte de la population, elles s'avèrent toutefois au

(18) Scanlon K. et Whitehead Ch. (2010), « Le logement social en Europe : tendances communes et diversités persistantes », *in* Lévy-Vroelant C. et Tutin Ch. (dir.).

moins aussi coûteuses pour les finances publiques que les anciennes aides à la pierre.

Un parc social qui recule ou stagne…

La diminution ou la stagnation du parc social dans la plupart des pays où il tenait une place significative dans les années 1970 est néanmoins réelle[19]. Cette tendance prend des formes variées et plus ou moins accentuées selon les pays. Au Royaume-Uni, la politique du *Right to Buy* initiée par le gouvernement Thatcher a amené 1,3 million de ménages à acheter leur logement social dans les années 1980, et 2,5 millions de 1980 à aujourd'hui[20]. Ce phénomène s'observe aussi en Irlande et dans une moindre mesure aux Pays-Bas depuis les années 1990. En Allemagne, c'est un mécanisme tout à fait différent qui explique la forte diminution du parc social depuis les années 1980. Le statut de logement social y est temporaire, et les habitations concernées sont, au terme d'un délai qui s'est aujourd'hui raccourci, « déconventionnées ». Ainsi, les organismes (ou les particuliers) qui possèdent ces logements ne sont plus tenus de les réserver à une population spécifique ni de les louer en dessous du prix du marché. 100 000 logements sortent ainsi chaque année du secteur social : ils ne sont pas comme au Royaume-Uni achetés par leurs occupants, mais deviennent pour l'essentiel des logements locatifs privés. Pour partie loués au prix du marché, ce sont parfois aussi (notamment dans l'ancienne Allemagne de l'Est) des « quasi-logements sociaux » du point de vue du loyer et du type de clientèle qui y réside[21]. Enfin, en France, on n'a pas observé de cession massive des logements sociaux à leurs occupants, même si, théoriquement, la « vente HLM » est possible. Des années 1980 au début des années 2000, la baisse des aides à la pierre entraîne cependant une chute de la construction de logements HLM : le nombre absolu de logements sociaux continue à augmenter, mais leur part dans le parc français stagne ou diminue légèrement selon les moments. Il faut toutefois noter que, sous l'effet du Plan de cohésion sociale de 2004, puis des mesures de relance prises au moment de la crise de 2008, la construction de HLM a nettement redémarré dans la deuxième moitié des années 2000, ce qui constitue une situation originale en Europe (Houard, 2011b).

(19) *Ibid.*

(20) Malpass P. (2011), « Privatisation et logement social au Royaume-Uni » *in* Houard N. (dir.) (2011b).

(21) Droste Ch. et Knorr-Siedow Th. (2011), « Le logement social en Allemagne. Changer les modes de fonctionnement pour une société en mutation », *in* Houard N. (dir.) (2011b).

…mais reste significatif dans l'Europe du Nord-Ouest

Ces évolutions sont-elles synonymes de « résidualisation » ? Ce terme est en effet souvent employé pour décrire les évolutions du logement social en Europe, mais il convient de l'employer avec précaution. Du point de vue quantitatif, on comptait en 2005 environ 22,5 millions de logements sociaux dans l'Europe des 27, soit en moyenne 10,5 % du parc total (Lévy-Vroelant et Tutin, 2010). L'essentiel (80 %) est concentré dans les pays d'Europe du Nord et de l'Ouest où ils avaient été construits en masse dans les années 1950 à 1970. Le parc social français est le plus développé en volume avec 4,5 millions de logements, tandis que c'est aux Pays-Bas que son poids reste le plus important (34 % du parc). Les pays du Nord-Ouest de l'Europe ont pour la plupart conservé des parcs sociaux qui représentent au moins 15 % de l'ensemble des logements. À part en Allemagne (6 %) et en Irlande (10 %), il peut donc paraître excessif de parler de parc social « résiduel » sur le plan quantitatif[22]. Là où le secteur social est aujourd'hui « résiduel », c'est bien dans certains pays de l'Est de l'Europe, et dans les pays méditerranéens où il n'a jamais eu de poids significatif.

Qu'en est-il du point de vue du peuplement de ces logements ? Le terme de « résidualisation » n'est en effet pas seulement utilisé pour décrire le déclin quantitatif du parc social. Il désigne aussi le fait que ces logements sont, de manière croissante, réservés aux ménages pauvres exclus du marché classique du logement, plutôt qu'à une large population. Sur ce point, il faut à nouveau nuancer le constat. Selon la classification de Noémie Houard, seuls quelques pays européens (Irlande, Royaume-Uni) traitent véritablement leur parc social comme un secteur réservé aux ménages les plus en difficulté (Houard, 2011a). Au Royaume-Uni, il n'existe pas de plafonds de revenus limitatifs pour obtenir un logement social mais en pratique, les ménages qui y accèdent ont des revenus particulièrement faibles. C'est plutôt une conception « généraliste » qui prévaudrait dans d'autres pays comme la France ou l'Allemagne, avec une cible limitée par des plafonds de revenus peu restrictifs. Dans le cas français, on observe à la fois une nette paupérisation du peuplement du parc social depuis les années 1980 et une certaine diversité des situations socio-économiques des occupants selon l'ancienneté,

(22) Scanlon K. et Whitehead Ch. (2010), *op. cit.*

la localisation et la qualité du parc[23]. Enfin, les pays comme les Pays-Bas ou la Suède qui ont longtemps promu une conception « universaliste » du logement social, ouvert à tous sans contrainte de revenus, ont connu de notables évolutions sous la pression de l'UE. Ainsi, aux Pays-Bas, l'absence de plafonds a conduit la Commission européenne à considérer que les organismes de logement social hollandais ne fournissaient pas un « service d'intérêt général », et que les aides publiques qu'ils recevaient enfreignaient les règles de l'Union relatives à la concurrence. Depuis le 1er janvier 2011, des plafonds de revenus ont donc été introduits pour l'accès aux logements sociaux hollandais, sans qu'il soit toutefois possible pour l'instant de mesurer les conséquences de cette réforme.

C'est enfin vers un processus de « banalisation » que s'est orientée la Suède, en butte aux mêmes injonctions de l'UE concernant son parc social. Elle a ainsi choisi une autre solution que les Pays-Bas : ne plus réserver aucune aide publique spécifique aux organismes gestionnaires des logements « publics » suédois. Ceux-ci doivent désormais atteindre leur équilibre financier dans les mêmes conditions que les propriétaires du parc privé. Plus généralement, dans l'ensemble des pays européens qui ont conservé un parc social significatif, les bailleurs bénéficient de moins en moins d'aides étatiques réservées et sont traités par les pouvoirs publics quasiment comme des organismes privés : en cela, on peut parler de « banalisation » du secteur social. Il faut d'ailleurs noter que les logements sociaux sont moins fréquemment détenus par des opérateurs publics (contrôlés par exemple par les municipalités) et plus souvent par des organismes de droit privé à but non lucratif (comme les *Housing Associations* en Grande Bretagne). La frontière entre secteur « social » et secteur « privé » du logement tend donc à se brouiller dans de nombreux pays d'Europe[24].

La crise, et après ?

Revenons en conclusion sur les conséquences de la crise financière. Elle a touché de manière particulièrement forte les pays qui avaient assoupli les conditions d'accès aux crédits immobiliers pour faciliter l'essor de l'accession à la propriété (Royaume-Uni, Espagne, Irlande, mais aussi Pays-Bas[25]). Ces assouplissements ont d'abord contribué à une envolée des prix immobiliers dans ces pays au cours des années 2000[26]. Mais la hausse consécutive des taux d'endettement des particuliers a entraîné au moment de la crise une vive augmentation des défauts de paiement et des saisies (Vorms, 2014). En Allemagne, où l'essor de l'accession était resté mesuré et les prix de l'immobilier stables, ou en France où l'accès au crédit est très encadré depuis le début des années 1990, ce phénomène est par contre resté très marginal.

Les pays touchés par la crise ont ainsi adopté des mesures destinées à aider les accédants en difficulté, ainsi qu'une réglementation moins libérale en matière d'octroi de crédit. Toutefois, les États européens n'en sont pas pour autant revenus à une intervention massive dans le secteur du logement. En France, des mesures contracycliques de relance ont certes été mises en place en 2008-2009 pour tous les segments du logement : soutien à la construction locative sociale, amélioration des aides fiscales destinées à encourager l'investissement locatif privé, et aides à l'accession « sociale ». La crise de l'accession a par ailleurs ouvert, dans certains pays où le parc locatif est faible, un débat sur la nécessité de conduire une politique du logement plus équilibrée et plus favorable au secteur locatif, comme en Espagne, au Portugal, en Irlande, et même au Royaume-Uni[27]. Les pays concernés n'envisagent pas pour autant une hausse de l'investissement public. Au contraire, en Espagne ou en Italie, les contraintes budgétaires accrues ont amené les pouvoirs publics à abandonner les projets de construction de logement sociaux qu'ils envisageaient peu avant la crise.

C'est plutôt vers une libéralisation du secteur locatif privé que semblent s'orienter ces deux pays : la législation qui encadrait l'évolution des loyers a été assouplie dans l'espoir que cela stimule l'investissement privé. L'exemple allemand montre pourtant que l'existence d'un secteur privé dynamique n'est pas forcément incompatible avec une réglementation protectrice des locataires. L'Allemagne, qui connaît, avec un certain retard sur ses voisins, une hausse des

(23) *Ibid.*

(24) Scanlon K. et Whitehead Ch. (2010), *op. cit.*

(25) Le Bayon S. et Madec P. (2014), « L'évolution en Europe du profil des ménages propriétaires pendant la crise », *Revue d'économie financière,* n° 115.

(26) Filippi B. et Tutin Ch. (2011), *op. cit.*

(27) Whitehead Ch. (2014), « Le secteur locatif privé en Europe : des trajectoires différentes, des tensions similaires ? », *Revue d'économie financière*, n° 115.

prix à l'achat et à la location dans certaines grandes métropoles depuis 2012, a pris la décision de renforcer sa législation sur les loyers, confirmant l'originalité de son modèle[28]. Face à ces évolutions contradictoires, il reste encore difficile de dire si la crise financière va fonctionner à long terme comme un accélérateur des mutations antérieures ou va au contraire contribuer à infléchir ces tendances.

BIBLIOGRAPHIE

- **Fijalkow Y.** (2011), *Sociologie du logement*, Paris, La Découverte, coll. « Repères ».
- **Houard N.** (2011a), « Le logement social pour qui ? Perspectives européennes », *La note d'analyse* n° 230, Centre d'analyse stratégique.
- **Houard N.** (dir.) (2011b), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*, Paris, La Documentation française.
- **Lévy-Vroelant C.** et **Tutin Ch.** (dir.) (2010), *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle*, Rennes, PUR.
- **Louvot C.** (2001), « Le logement dans l'Union européenne : la propriété prend le pas sur la location », *Économie et Statistique*, n° 343, Paris, INSEE.
- **Vorms B.** (2014), « Vers un monde de propriétaires ? Politique du logement et statuts d'occupation en France et à l'étranger », *Revue d'économie financière*, n° 115.

(28) *Ibid.*

LE LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE : LA CROISÉE DES CHEMINS

Claire Lévy-Vroelant
Professeur de sociologie à l'université de Paris 8 Saint-Denis, membre du centre de recherche sur l'habitat (CRH), UMR LAVUE du CNRS

Dispositif clé de la politique du logement, le logement social poursuit plusieurs objectifs qui peuvent se retrouver en tension : instrument de lutte contre la pauvreté, il joue aussi un rôle dans la mixité sociale des espaces résidentiels, ce qui soulève de nombreuses questions : faut-il construire davantage de logements sociaux ? Faut-il les réserver uniquement aux plus démunis ? Les procédures d'attribution sont-elles équitables ? Claire Lévy-Vroelant fait le point sur les problématiques contemporaines du logement social. Très sollicité – les attentes en termes de construction et de réponse à la crise du logement sont fortes –, il fait également l'objet de nombreuses critiques.

C. F.

Le logement social français est aujourd'hui « au milieu du gué » (Houard, 2012) et à nouveau au cœur de la question sociale. Riche de plus d'un siècle d'histoire, il représente un stock de plus de 4,5 millions de logements(1) construits et gérés par quelque 755 organismes HLM(2). Une myriade d'associations accompagne des centaines de milliers de familles rencontrant des difficultés de logement plus ou moins aiguës, complétant l'offre par des places d'hébergement. Or, ce secteur robuste, qui loge environ 10 millions d'habitants dans 18 % des résidences principales – sans compter les 300 000 logements-foyers appartenant au secteur – apparaît aujourd'hui sous pression.

En effet, dans un contexte où le « mal-logement »(3) est devenu une préoccupation majeure, il est attendu du logement social qu'il pourvoie au logement de ceux qui en ont besoin – ils sont plus de 3,5 millions, selon le dernier rapport sur l'état du mal-logement en France(4), mal logés ou même en errance. Mais si le logement social est vu comme le moyen le plus puissant pour loger ceux qui ne peuvent pas le faire par leurs propres moyens sur le marché, et assurer le droit au logement devenu opposable depuis 2007(5), il est aussi un instrument des politiques de la ville, dans la rénovation urbaine au premier chef, et impliqué à ce titre dans leur volet visant la mixité sociale. Or, loger d'abord les ménages pauvres et prioritaires (comme le stipule le droit au logement) n'est pas toujours compatible avec la visée d' « équilibre du peuplement » et l'exigence de mixité sociale qui est érigée en objectif des politiques publiques, de la loi Besson de 1990 à la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) de 2000 (Houard, 2009 ; Genestier et Bacqué, 2004). De plus, le profil des habitants du parc social a changé : ils sont dans l'ensemble moins jeunes, plus monoparentaux, plus pauvres et moins souvent salariés. Ce phénomène a débuté dans les années 1970, et se poursuit aujourd'hui. Dans le même temps, les modes de financement du secteur ont profondément évolué ainsi que son organisation même, de sorte que l'on

(1) Source : ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité. http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/publications/p/2099/831/parc-locatif-social-1er-janvier-2014.html.

(2) Source : Union sociale pour l'habitat (USH). Créée en 1929 sous le nom d'Union nationale des Fédérations d'organismes Hlm, l'Union sociale pour l'habitat est une association « loi 1901 ».

(3) La Fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés publie un rapport annuel sur « *L'état du mal-logement en France* » (janvier 2015, 214 p.)

(4) Fondation Abbé Pierre (2015), *op. cit.*

(5) Loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable.

peut parler de « révision générale » (Lévy-Vroelant et Tutin, 2010). Ces mutations ne sont d'ailleurs pas propres à la France, l'Europe entière est concernée. Sous l'effet de la crise, des facteurs internationaux et des directives de l'Union européenne, les systèmes du logement social ont dû ajuster leurs réponses en fonction de leur histoire et de leurs régimes de protection sociale respectifs(6). Aussi, l'efficacité des dispositifs peut-elle être questionnée, dans un contexte où le logement social est à la fois très demandé et très critiqué. D'une part, son insuffisance à couvrir les besoins est régulièrement rappelée, tandis que son image renvoie à la stigmatisation dont souffrent nombre d'ensembles d'habitat social(7). Le total des demandes de logement social frôle fin mai 2014 le chiffre de 1,8 million, dont un peu plus de 560 000 (soit environ 31 %) en Île-de-France(8). Dans cette région, l'offre peine à répondre à la demande tandis qu'elle est excédentaire dans des régions moins attractives. Le logement social, et plus généralement les politiques du logement, se trouvent face à des questions cruciales : le logement social est-il en mesure de satisfaire les besoins ? Doit-il s'adresser à une large part de la population ou doit-il être réservé aux plus démunis ? Est-il suffisamment équitable et efficace ? Dans un contexte marqué par le recul du financement de l'État et la montée en puissance des collectivités territoriales, quelles perspectives s'ouvrent pour un secteur « entre inertie et mutations » (9) ? Nous tenterons de répondre à ces questions, de préciser le sens des transformations que connaît le secteur, et d'interroger l'efficacité du « système HLM » en matière de réduction des inégalités sociales et territoriales. Mais dressons d'abord le portrait d'un secteur en mutation.

Le logement social : une nébuleuse en recomposition

Les métamorphoses du monde HLM : des missions renouvelées

Issu d'une histoire plus que séculaire, le logement ouvrier moderne fut d'abord le fait des patrons, des philanthropes et du mouvement hygiéniste(10). Après une série de lois confortant l'initiative privée, la loi Bonnevay, fondatrice, créait la possibilité, pour les municipalités et les départements, de constituer des offices publics d'habitations à bon marché (HBM). Votée en décembre 1912, elle a fixé pour longtemps les formes de production et de gestion des logements sociaux. Expérimenté dans l'entre-deux-guerres, consolidé pendant les Trente Glorieuses, modernisé à partir de la fin des années 1970, le système de logement social français, un des plus solides d'Europe, connaît des tensions qui le fragilisent. Trois domaines majeurs sont concernés : tout d'abord, les populations qu'il cible ne sont plus « les travailleurs vivant principalement de leur salaire », mais les personnes défavorisées, ou à revenus modestes, ou encore « vulnérables ». Ensuite, et de manière renforcée depuis 2007, le logement social apparaît comme le principal outil de la mise en œuvre du droit au logement. Enfin, son rôle de garant de la mixité sociale en fait un acteur de premier plan des politiques de la ville. L'exigence de cohésion sociale prenant de plus en plus la forme de la lutte contre l'exclusion, elle passerait par une répartition plus équilibrée des groupes sociaux dans l'espace urbain, et donc des types de logements. Ces enjeux, que l'on peut juger contradictoires, ne sont pas sans rapport avec la transformation du monde HLM en matière de gouvernance et d'organisation.

Les métamorphoses du monde HLM : une organisation et des modalités de production en transformation

Deux types d'organismes construisent des logements dans le secteur locatif : les organismes HLM, dont le patrimoine représente environ 85 % du parc social, et les sociétés rassemblées au sein de sociétés d'économie mixte immobilières (SEM). Le monde HLM comprend aussi des coopératives et des sociétés financières de crédit immobilier, centrées sur l'accession sociale à la propriété. Les organismes HLM relèvent de deux statuts différents : les offices publics de l'habitat (OPH), établissements publics à caractère industriel et commercial, et les sociétés anonymes sans but lucratif appelées entreprises sociales pour l'habitat (ESH). Certaines sont attachées à des collecteurs de la participation des entre-

(6) Ghékière L. (2011), « Évolution du sens du logement social à l'épreuve de la crise et du droit communautaire de la concurrence » *in* Houard N. (dir.).

(7) Sur ce point, cf. dans ce même numéro l'article de Fabien Desage, p. 22.

(8) Source Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité. www.sne-statistques.territoires.gouv.fr

(9) Cf. Driant J.-C. (2011) « Le logement social en France entre inertie et mutations. Un état des lieux du système HLM au seuil des années 2010 » *in* Houard N. (dir.).

(10) Guerrand R.-H. (1967), *Les origines du logement social en France*, Paris, les Éditions ouvrières.

prises à l'effort de construction (la PEEC)[11], d'autres à des grands groupes financiers ou des entreprises ayant à cœur de loger leurs salariés. Les organismes peuvent donc être constructeurs, aménageurs, gestionnaires, prêteurs, ou tout à la fois, ce qui ne va pas sans transformer leur mode de fonctionnement. Si l'État reste le principal financeur par le biais des prêts réglementés octroyés par la Caisse des dépôts et *via* un taux de TVA privilégié, la part des collectivités territoriales et l'apport des fonds propres des organismes ne sont plus marginaux. Le système du logement social tend à privatiser ses sources de financement et ses modes de gestion. Entre la montée en puissance des acteurs locaux et la diminution des fonds publics, des stratégies visant l'efficacité économique par des approches plus commerciales se développent : tour de table des financeurs potentiels, diversification des portefeuilles, plans stratégiques de patrimoine, prise en compte de la « qualité de service », etc. Dans le même sens, la banalisation des acquisitions en VEFA[12] indique que les bailleurs sociaux ont de moins en moins recours à la maîtrise d'ouvrage directe, le constructeur-vendeur restant maître de l'ouvrage jusqu'à la réception des travaux. Ces évolutions permettent-elles de couvrir les besoins ?

L'offre et la demande : l'équilibre introuvable

Quels besoins en logements sociaux ?

L'inadéquation de l'offre et de la demande de logements en général rend d'autant plus aigu le problème de l'accès au logement social. La question se pose donc du niveau souhaitable, sinon idéal, de logements nécessaires chaque année. La production neuve est souvent donnée comme la seule variable en jeu. Or, les transformations de bâtiments existants, mais aussi la mobilité résidentielle et les niveaux de loyer sont des éléments décisifs. En effet, la mobilité ne cesse de se réduire dans le parc social (le taux de rotation annuelle est de 18 % dans le parc locatif privé et de 9 % dans le parc social). Chaque année, 450 000 logements sont attribués – 110 000 par mutation dans le parc HLM. Or, si la mobilité baisse, ce sont autant de logements qui restent bloqués, entravant la mobilité résidentielle des ménages. Enfin, l'évaluation des besoins en logement néglige l'adaptation du parc existant (réhabilitation thermique, rénovation du bâti, adaptation au vieillissement des personnes).

On estime généralement que la production globale de logements est insuffisante et inadaptée à la demande sociale. Manque-t-il 500 000 logements ? Un million ? Le chiffre de 500 000 logements sociaux manquants est le plus fréquemment mis en avant. Le Plan de cohésion sociale lancé en 2005 avait fixé des objectifs nationaux de financement de logements sociaux – 500 000 de 2005 à 2009 –, révisés à la hausse par la loi DALO du 5 mars 2007 : objectif 150 000 logements sociaux de plus par an. Or, la notion de besoin en logement est des plus complexes, car elle suppose de saisir les dynamiques démographiques (migrations, transformations de la famille, vieillissement de la population) et économiques (attractivité des territoires, revenus des ménages) qui participent de la demande potentielle. C'est pourquoi l'INSEE établit des projections des ménages au niveau local et national. Une autre approche consiste à estimer le nombre de logements manquants, par exemple au vu de la demande de logements sociaux ou du rythme de la construction. L'ensemble de l'offre doit être pris en compte, mais cela ne peut se faire de manière efficiente qu'au niveau local : c'est le rôle des Observatoires locaux de l'habitat qui accompagnent la mise en œuvre des programmes locaux de l'habitat (PLH). Les besoins s'apprécient donc en fonction de la demande potentielle et de l'offre, publique et privée,

(11) La PEEC, participation des employeurs à l'effort de construction (ou 1 % Logement) a été institué en 1953. En 2010, le « 1 % Logement » est devenu « Action logement ».

(12) Vente en futur état d'achèvement.

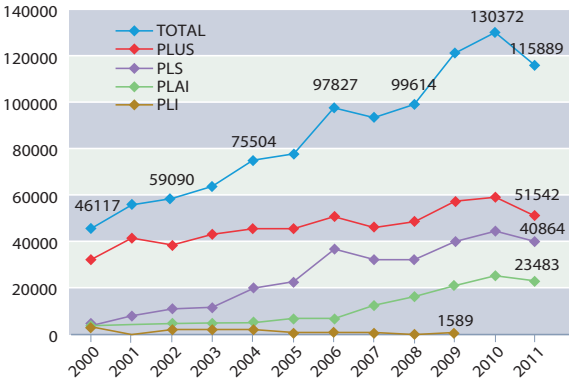
effectivement accessible dans un territoire donné. La diversité des situations locales rendant difficile et aléatoire l'estimation nationale des besoins en logements, ceux-ci doivent être évalués au plus près des territoires comme le préconise d'ailleurs la loi. On comprend aussi que le nombre de demandeurs de logements sociaux n'offre qu'un éclairage partiel : d'une part, il inclut des personnes déjà logées dans un logement social et en attente d'une mutation (près de 40 % du total des demandes en 2010); d'autre part, il n'inclut pas tous ceux qui, tout en souffrant de mal-logement, n'ont pas déposé de demande. La demande potentielle est donc liée aux mouvements démographiques, au volume de logements libérés chaque année sur un territoire, et au positionnement de l'offre locative sociale dans les différents marchés locaux de l'habitat (Lévy-Vroelant et Vanoni, 2014). C'est au plus près des territoires qu'une politique du logement centrée sur la satisfaction des besoins et non sur la seule atteinte d'objectifs quantitatifs définis nationalement en fonction des capacités de financement de l'État, peut réussir.

Les logements sociaux sont-ils tous… sociaux ?

L'évolution du nombre de logements sociaux résulte de la construction et de la transformation de logements anciens ainsi que des démolitions. La construction a été très soutenue depuis 2003, avec 482 000 nouveaux logements sociaux entre 2003 à 2013. Mais plus de 146 000 ont été détruits pendant la même période, auxquels il faut ajouter les ventes et les changements d'usage. Aussi, le nombre de logements sociaux disponibles n'augmente pas aussi vite que les besoins et près de 2 % restent inoccupés parce qu'ils sont mal situés, trop chers ou à réhabiliter.

La variété de la gamme des logements sociaux répond essentiellement à deux critères : la nature du financement et le plafond de ressources qui en découle. Le prêt locatif à usage social (PLUS) reste le mode de financement privilégié, avec près de 60 % des nouveaux logements financés. Les logements locatifs dits intermédiaires, financés par le prêt locatif social (PLS) ou par le prêt locatif intermédiaire (PLI), sont réservés aux familles des classes moyennes dont les ressources dépassent les plafonds des deux autres catégories (PLUS et PLAI). Les dispositifs les plus sociaux, financés en prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI), progressent assez sensiblement : ils représentent près d'un quart des mises en service après 20 % en 2012 et 16 % en 2011[13]. Cependant, au vu de la demande et du renchérissement des loyers, ce secteur parfois appelé « très social » semble largement insuffisant (graphique 1). Entre les catégories extrêmes, et selon la date de construction, le loyer au mètre carré peut varier du simple au double (de 6 à 13 euros à Paris par exemple[14]). Les plafonds de ressources varient suivant la catégorie de prêts consentis pour le logement visé, la composition familiale et la localisation; ils sont donc indépendants du niveau de revenu des occupants – lesquels peuvent cependant bénéficier des APL[15]. À titre d'exemple, pour un ménage de trois personnes à Paris, le plafond de ressources est de 27 186 euros pour un logement PLAI, 45 311 euros pour un PLUS, 58 904 pour un PLS, et 74 790 pour un PLI. On comprend donc que la part de chaque type de logement recouvre un enjeu de taille, et que les logements « haut de gamme » puissent ne pas être considérés comme véritablement sociaux.

Graphique 1 **Nombre de logements sociaux financés en métropole**



Source : Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, fondation Abbé Pierre.

Le parc social : pour qui ?

Une façon de couper court aux discours souvent teintés d'idéologie qui accompagnent le logement social depuis ses débuts est de s'intéresser à l'évolution des caractéristiques des locataires du parc social et de les

(13) « Le parc locatif social au 1er janvier 2014 », *Chiffres et Statistiques* n° 586, Commissariat général au développement durable, décembre 2014.

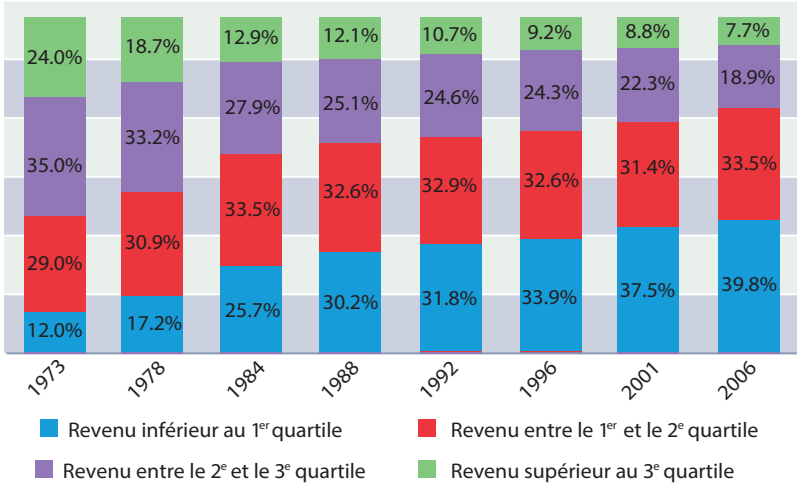
(14) Source RIVP.

(15) Aide personnalisée au logement. En 2010, 6,1 millions de ménages perçoivent des aides au logement, toutes allocations confondues.

comparer aux autres statuts d'occupation (locataires du parc privé, propriétaires occupants) d'une part, et d'examiner les procédures d'attribution, d'autre part. Les plafonds de ressources ainsi que les procédures d'attribution modèlent le peuplement, par ailleurs marqué par une mobilité différentielle à l'entrée comme à la sortie.

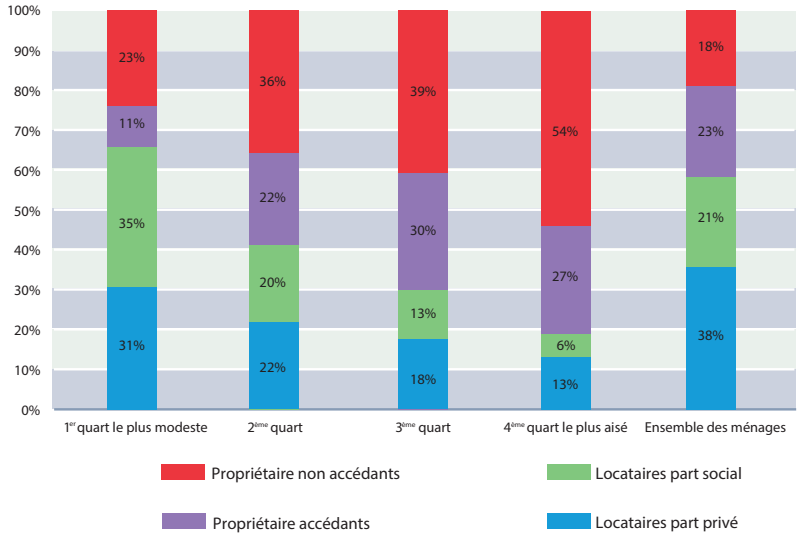
L'occupation sociale du parc HLM : une spécialisation *de facto*

La population du parc social demeure diversifiée. Environ 9 % des ménages ont un revenu annuel supérieur à 24 000 euros, se situant au-dessus du 3e décile de revenu. On peut enfin remarquer qu'une minorité de locataires (10 %) se trouvent au-dessus des plafonds de ressources PLUS. Cette situation recouvre des réalités différentes. Des ménages ont vu leur revenu s'accroître et dépassent dorénavant les plafonds de ressources de leur logement. À partir de 20 % de dépassement, ils acquittent obligatoirement un surloyer (4 % des ménages sont dans ce cas), voire doivent quitter les lieux s'ils dépassent ces plafonds de 100 % (0,3 %, soit 12 000 ménages concernés). Mais entre 1999 et 2006, la part des locataires au-dessus des plafonds a diminué, passant de 14 % à 8 %, tandis que la part des ménages à bas revenus croît depuis la fin des années 1970 (graphique 2). Leur part y est sensiblement plus élevée (55,4 %) que parmi les propriétaires ou les locataires du parc privé. Les autres locataires du parc social (36 %) appartiennent aux déciles intermédiaires, soit une proportion proche de celle enregistrée dans le parc privé (graphique 3).



Graphique 2
Revenu des ménages locataires dans le parc social

Source : INSEE, Exploitation USH (Maxime Chodorge).



Graphique 3
Statut d'occupation selon le niveau de vie

Source : CGOD – Enquête SRCV 2010.

C'est ainsi que l'on peut s'interroger sur le processus de « résidualisation » que connaîtrait le parc social. Ce terme définit un des trois régimes de logement social en Europe (Ghekiere, 2008). Il est caractérisé par un parc social ciblant les ménages les plus fragiles, et dont la taille tend à se réduire, tandis que le régime universaliste vise toute la population sans restriction ; le régime généraliste, quant à lui, établit des conditions d'accès au parc social qui incluent une large part de la population. Mais les changements de gouvernance bousculent en profondeur cette typologie européenne.

Des entrants plus pauvres, des sortants moins modestes

En France, la spécialisation sociale du parc a commencé dans les années 1970. Une conjonction de facteurs en facilite alors l'accès à des familles auparavant exclues, telles que les ménages d'ouvriers étrangers. Dans le même temps, les ménages d'employés et appartenant aux fractions supérieures de la classe ouvrière, plus aisés, quittent le logement social pour accéder à la propriété, encouragés par les pouvoirs publics. Ce remplacement des classes moyennes par des ménages moins fortunés et, pour une part, étrangers, est un processus bien connu que la crise économique qui s'annonce dès les années 1980 ne fera qu'accentuer. Cette évolution est particulièrement visible dans certains ensembles qui se dégradent au fil du temps et où des populations particulièrement précarisées sont comme assignées à domicile. Aussi, plutôt que de paupérisation absolue, il faudrait évoquer une différenciation socio-spatiale croissante au sein du parc social, avec une concentration des plus modestes dans les cités HLM les plus anciennes et les moins avenantes, tandis que les ménages aux revenus plus confortables habitent des quartiers où la population est plus mixte, et en moyenne plus aisée. C'est ainsi que la mixité sociale peut apparaître comme un moyen mobilisé par les organismes HLM pour endiguer la « résidualisation » et maintenir un parc social ouvert à une clientèle variée[16]. Les locataires du parc social représentent 18 % de l'ensemble des ménages et 35 % des ménages les plus modestes. Le graphique 3 confirme que le parc social accueille une population plus modeste que l'ensemble des autres statuts d'occupation. En cela, il remplit la fonction sociale qui est le principe de base de sa mission, mais se trouve par là même confronté à des « îlots de pauvreté » que les efforts des politiques de la ville ne parviennent pas à réduire[17].

Des procédures d'attribution en question

Les procédures d'attribution des logements sociaux résultent de l'évolution historique des rapports entre l'État (qui fixe les plafonds de ressources et détermine ainsi le périmètre de l'accès théorique au logement social), les collectivités, et les financeurs. Il en résulte que pour chaque programme de logement mis en location, les organismes qui ont participé à son financement bénéficient d'un contingent de réservations encadré par la loi : 30 % pour l'État, *via* le préfet ; 20 % pour les collectivités locales. L'autre moitié résulte des conventions passées entre les bailleurs sociaux et les collecteurs du 1 % patronal, des réservations au titre des « accords collectifs départementaux » (destinées aux personnes cumulant des difficultés économiques et sociales), les bailleurs utilisant la part de logements non réservés pour satisfaire les demandes de mutation au sein de leur parc. Ainsi, la désignation des candidats est effectuée d'abord par les filières constituées par chacun des réservataires, lesquels convergent parfois dans l'objectif, fixé par la loi, d'accueillir les ménages prioritaires : personnes sans logement, hébergées en foyer, handicapées, ou dont la demande présente un caractère d'urgence au vu de leurs conditions de logement, sans oublier les ménages dont la commission départementale DALO a reconnu la légitimité de leur recours. C'est dans un second temps seulement que le dossier du ou des candidats sera présenté devant la commission d'attribution du bailleur social concerné – dont la composition est également encadrée par la loi, mais s'avère, selon les bailleurs et selon les contextes locaux, plus ou moins partenariale[18]. En tout état de cause et quelles que soient les logiques privilégiées par les commissions, le processus d'attribution n'est actionné que lorsqu'un logement se libère. Sa taille, sa localisation, le montant de son loyer conditionnent de facto le choix des candidats potentiels. Ceci explique par exemple que les demandeurs de grands logements (les F5 sont peu nombreux) puissent rester, dans les zones tendues, de nombreuses années, sans recevoir de propositions. Naturellement, le rapport entre l'offre et

(16) Cf. Houard N. (2011), « Un changement de cap vers la résidualisation du logement social ?», *in* Houard N. (dir.).

(17) On fait allusion aux périmètres définis comme zones urbaines sensibles (ZUS).

(18) Cf. Vanoni D. (2011), « Les obstacles au logement social pour les ménages défavorisés en France », *in* Houard N. (dir.) (2011).

la demande, particulièrement tendu comme on le sait en Île-de-France (environ un tiers des demandes de logement social de toute la France et 65 % des recours DALO), est un élément décisif. Malgré les efforts des bailleurs et la réglementation serrée qui encadre le processus, d'ailleurs en évolution avec des techniques permettant aux demandeurs d'exprimer leur choix[19], les refus de la part des candidats restent importants, tandis que certains ménages sont bloqués en marge d'un système qui demeure « intrinsèquement opaque »[20].

●●●

À la croisée des chemins, le logement social est à la fois désiré et dénigré, robuste et fragmenté. Agent d'hybridation des politiques urbaines, immobilières et sociales, il est un des lieux emblématiques des transformations politiques, économiques et sociales. De fait, la contradiction entre l'effectivité du droit au logement et les velléités d'une improbable mixité sociale, pèse plus que jamais en temps de crise et de raréfaction relative des logements les moins chers, dans le parc privé comme dans le parc social. Les perspectives sont étroites, fragilisées à la fois par l'interprétation restrictive de l'intérêt général de la Commission européenne, et par la baisse des financements publics, tandis que les effets d'une crise multiforme renforcent les inégalités territoriales.

BIBLIOGRAPHIE

● **Driant J.-C.** (2014), « Les politiques du logement en quête de réformes », *Cahiers français* n° 381, Paris, La Documentation française.

● **Genestier Ph. et Bacqué M.-H.** (2004), « Comment loger les pauvres si on détruit les HLM », *Mouvements*, 2004/2 n° 32, pp. 126-134.

● **Ghekiere L.** (2008), « Le développement du logement social dans l'Union européenne », *Recherches et Prévisions*, n° 94.

● **Houard N.** (2012), « Le logement social en Europe : la fin d'une époque ? » *Métropolitiques*, 9 avril.

● **Houard N.** (dir.) (2011), *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses états*, Paris, La Documentation française.

● **Houard N.** (2009), *Droit au logement et mixité. Les contradictions du logement social,* Paris, L'Harmattan.

● **Lévy-Vroelant C. et Vanoni D.** (2014), « Le mal-logement est-il soluble dans le logement social ? De l'émergence de la demande au refus d'attribution », *Informations sociales* n° 18, CNAF.

● **Lévy-Vroelant C. et Tutin C.** (dir.) 2010, *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle. La révision générale*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

(19) Certains bailleurs développent la mise en ligne d'une partie de leur offre, notamment pour faciliter les mutations.

(20) Cf. Driant J.-C. (2011), *in* Houard N. (dir.)(2011).

PAS DE QUARTIER(S) POUR LES « GRANDS ENSEMBLES » ?

Fabien Desage
Maître de conférences en science politique à l'Université de Lille
CERAPS-CNRS

Depuis le milieu des années 1980, la question des « banlieues » est au cœur de l'actualité sociale. Le problème en lui-même, la concentration dans certains quartiers périurbains de population victimes du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion, ne peut être analysé indépendamment du discours qui l'accompagne et qui regroupe derrière la figure des grands ensembles un certain nombre de fléaux réels ou supposés – violences urbaines, ségrégation sociale et ethnique. Fabien Desage analyse les dynamiques politiques, économiques et sociales qui ont conduit à la situation actuelle de ces quartiers. Il s'intéresse ensuite aux politiques publiques mobilisées en retour, dénonçant notamment la réduction de problèmes sociaux à leur inscription dans l'espace urbain.

C. F.

« *Apartheid* ». Ce terme, qui n'est pas anodin, a été utilisé par le Premier ministre, Manuel Valls, lors de ses vœux aux journalistes, le 20 janvier 2015, pour qualifier la situation des quartiers périurbains d'habitat social en France. Cet emploi reflète une représentation répandue selon laquelle la plupart des maux du pays trouveraient leurs racines dans la situation des grands ensembles, et notamment dans la concentration de pauvres et d'étrangers – ou de ceux qui continuent à tort d'être considérés comme tels – qui les caractériserait. Pour le dire autrement, c'est leur situation de « ségrégation sociale et ethnique » présumée qui est mise en cause.

Si le spectre d'une « radicalisation » religieuse de la jeunesse de ces quartiers ne s'est ajouté que récemment, le discours dénonçant leur « ségrégation », comme les politiques publiques qu'il induit, sont quant à eux plus anciens. En effet, les gouvernements successifs sont convaincus, depuis au moins 25 ans et la Loi d'orientation sur la ville (LOV), que la « ségrégation » est le problème principal de ces quartiers. Aussi ont-ils cherché prioritairement à les « déségréguer », c'est-à-dire concrètement à diversifier leur population, à y introduire de la « mixité sociale ». En somme, à y conduire des « politiques de peuplement(1) », pour reprendre les termes utilisés également par M. Valls(2). Ils l'ont donc fait en intervenant prioritairement sur ces quartiers, alors même que leur « ségrégation » – dont on discutera l'ampleur et les effets – résulte de processus qui se déploient à une échelle plus vaste.

Appréhender l'histoire des grands ensembles en France, et leur transformation progressive en « problème public » de premier plan, implique d'abord de mettre au jour une partie des dynamiques, indissociablement urbaines, sociales et économiques, mais aussi post-coloniales ou encore partisanes, qui ont produit la situation actuelle. Nous reviendrons ensuite sur les politiques publiques successives qui ont tenté – en vain – depuis presque quarante ans, de remédier aux maux de ces

(1) Sur cette notion et ses usages, voir Desage F., Morel, Journel C., Sala Pala V. (dir.) (2014), *Le peuplement comme politiques,* Rennes, PUR, 2014.

(2) Lors de sa conférence de presse du 22 janvier 2015, intitulée « Mobilisation générale contre le terrorisme ».

quartiers. Tout se passe comme si elles se heurtaient aux limites d'une définition territorialisée du problème (la « ségrégation ») qu'elles ont elles-mêmes construite.

Petite histoire des grands ensembles : une solution devenue problème

L'histoire des grands ensembles en France, si elle a fait l'objet de nombreuses recherches, charrie toujours un ensemble de mythes. Parmi eux, celui de leur « mixité sociale » initiale, qui aurait été battue en brèche par une ségrégation croissante.

Une réponse inédite à la « crise du logement »

La construction des « grands ensembles » voit le jour au milieu des années 1950, à la conjonction de plusieurs politiques publiques, mouvements intellectuels et sociaux qui traversent alors la société française. La notion renvoie autant au nombre élevé de logements construits sur un même site, qu'à une forme urbaine nouvelle (verticale, géométrique, fonctionnelle) ou encore à des procédures juridiques et urbanistiques spécifiques (les zones à urbaniser en priorité – ZUP).

Il faut d'abord insister sur la rupture que représente cette politique publique par rapport à celles de l'entre-deux-guerres, incapables de résoudre la grave crise du logement qui sévit depuis la seconde moitié du XIX^{e} siècle. Si cette période fut marquée par quelques lois emblématiques (Lois Cornudet de 1919 sur les plans d'urbanisation, et Loucheur de 1928 favorisant la construction des HBM), leur mise en œuvre fut largement entravée par la résistance des propriétaires et des élus locaux périurbains (déjà !), mais aussi par l'absence significative de moyens financiers et juridiques dédiés. Elles restèrent dès lors bien en peine de répondre aux problèmes de logement, accentués (plus que créés) par la Seconde Guerre mondiale.

Un ensemble de facteurs convergents changent la donne à partir des années 1950 : d'abord, une politisation inédite de la question du « mal-logement » se produit durant l'hiver 1954, avec le fameux « appel » télévisé de l'Abbé Pierre, qui sera largement diffusé et repris par les médias nationaux, contribuant à la mise à l'agenda gouvernemental de la question ; ensuite, l'accès au pouvoir de gouvernants (comme E. Claudius Petit) marqués par les préceptes de l'architecture moderne et ses solutions à la crise de l'offre ; enfin, le développement du secteur du BTP et de techniques nouvelles de construction. C'est cependant le changement de régime, et la mise en place d'outils juridiques et financiers nouveaux (les « prêts bonifiés » de l'État aux bailleurs sociaux) qui hâtent le mouvement à partir de 1959. Les grands ensembles sont donc au moins autant les « enfants » du droit de l'urbanisme et des finances publiques que de la Charte d'Athènes ! Les nouveaux dispositifs sortent les programmes de leur aspect encore expérimental et résiduel. Au maximum de la production, au début des années 1970, plus de 150 000 logements sociaux nouveaux sont ainsi construits chaque année(3), dont l'essentiel dans les ZUP, qui logent près de 4 millions de personnes. Cet effort public inégalé a pour partie résolu la crise du logement en France, telle qu'elle avait été définie. Mais ces nouveaux logements sociaux sont loin d'être accessibles à tout le monde…

Quand les HLM ne logeaient que les salariés français : un peuplement sélectif

La construction massive des grands ensembles résulte d'abord de la volonté de loger les ouvriers et les salariés français dans des logements neufs, conformes aux normes d'hygiène et de confort qui se diffusent alors. Dans de nombreuses villes, le développement des ZUP accompagne d'ailleurs les opérations de rénovation urbaine (RU) des centres anciens, donnant lieu à la démolition de quartiers considérés comme insalubres et inadaptés au développement économique moderne. Les recherches conduites sur ces opérations(4) ont bien montré que l'accès aux nouveaux logements représentait un coût financier et social non négligeable pour les familles. Ce sont ainsi les mieux dotées d'entre elles qui bénéficient des logements rénovés, les autres se relogeant le plus souvent dans des logements anciens à proximité. Ainsi, les premiers habitants des grands ensembles se recrutent-ils essentiellement parmi les fractions hautes de la classe ouvrière et les nouvelles « classes moyennes ».

D'autres recherches plus récentes ont révélé par ailleurs combien les maires de la « banlieue rouge », dominée alors par le PCF, avaient soutenu la construc-

(3) À comparer aux 50 000 par an en moyenne à partir de la fin des années 1970.

(4) On pense notamment à l'étude d'Henri Coing dans le 13^{e} arrondissement à Paris : Coing H. (1966), « Rénovation urbaine et changement social. L'îlot n° 4 (Paris 13^{e}) », Paris, Éditions ouvrières.

tion de ces grands ensembles sur leur commune pour y accueillir des salariés modestes, mais s'étaient opposés à l'attribution de ces logements aux ménages des quartiers anciens démolis et, *a fortiori*, aux étrangers. Au milieu des années 1960, ceux-ci vivent ainsi majoritairement dans des « garnis » meublés ou foyers contrôlés par l'État (SONACOTRA), ou, quand ils sont en famille, dans des bidonvilles parfois situés à l'« ombre » des grands ensembles naissants.

Les études d'opinion réalisées auprès des nouveaux habitants de ces grands ensembles traduisent alors la satisfaction des premiers occupants. Faut-il s'en étonner puisque ces logements, dont les standards de confort dépassent alors de loin la moyenne française, accompagnent une promotion sociale et résidentielle ? Ce n'est qu'à la fin des années 1960 qu'émergent un ensemble de critiques, dénonçant plutôt leur absence de « mixité fonctionnelle » (on parle à leur égard de « cités-dortoirs ») que leur ségrégation. Il faudra un ensemble de changements discrets, déjà en germes au début des années 1970, pour que s'esquisse la « grande transformation » de ces quartiers, à la fois sociale (leur peuplement) et symbolique (la dépréciation de leur image).

Une « grande transformation », effet des trajectoires résidentielles et… de l'action publique

Les premiers reproches adressés aux grands ensembles insistent plutôt sur leur uniformité, leur manque d'équipements publics ou encore leur élaboration non démocratique. Un certain nombre de pratiques juvéniles déviantes (les « blousons noirs ») sont également progressivement associées à ces lieux, contribuant à renforcer leur image négative. La circulaire Guichard (du nom du ministre de l'Équipement) de mars 1973 consacre ce retournement en suspendant le dispositif des ZUP, et en pointant les dysfonctionnements de ces quartiers et le risque de leur « ségrégation » (entendue surtout comme leur mise à l'écart). La date n'est pas anodine, puisqu'elle coïncide à la fois avec la crise économique et avec l'arrêt de l'immigration de travail. Cette « fermeture des frontières » s'accompagne d'un ensemble de mesures visant à stabiliser/intégrer les travailleurs immigrés présents sur le territoire, et à permettre le regroupement familial. Les grands ensembles sont dès lors mis à contribution pour loger ces familles, ainsi que les habitants des bidonvilles démantelés. C'est donc essentiellement durant cette courte période des années 1970, dix ans environ après leur réalisation, que se côtoient dans les cités habitants des débuts et nouveaux arrivants, plus fréquemment étrangers.

En réalité, comme l'ont montré Chamboredon et Lemaire (1970) dans un article prémonitoire[5], cette proximité spatiale est loin de s'apparenter à une proximité sociale. Au contraire, elle met aux prises des locataires que tout sépare : point de démarrage pour les jeunes salariés français, le grand ensemble constitue un aboutissement pour les familles immigrées. Ainsi, cette « mixité sociale » naît-elle de la coexistence fortuite et provisoire de groupes sociaux dont les trajectoires résidentielles ne font que se croiser. L'action publique contribue d'ailleurs directement à précipiter le départ des jeunes ménages, *via* les politiques d'accession à la propriété ou encore la mise en place des aides individualisées au logement. À partir du milieu des années 1970, l'économie de la production du logement se renverse, la construction de pavillons l'emportant largement sur celle de HLM. Les ménages en ascension sociale en profitent pour accéder à la propriété et quitter progressivement les grands ensembles. À l'opposé, les travailleurs immigrés, à peine établis, sont les premiers touchés par les compressions de poste dans l'industrie, dont ils occupent les emplois de manœuvres. Paradoxalement, leur trajectoire résidentielle ascendante, tardive et souvent inespérée, est rendue possible par un changement de contexte économique et migratoire qui a aussi pour effet de les précariser.

Autre conséquence de ces évolutions, le renforcement de la dépréciation symbolique des ZUP, qui deviennent désormais des quartiers repoussoirs, symboles bien malgré eux des effets de la crise économique, mais aussi des « problèmes d'intégration » dans la société française. C'est au cours de cette décennie 1970 que se dessine une représentation de ces quartiers associant leur paupérisation, le profil de leurs nouveaux habitants (d'abord définis comme « étrangers »), et leurs propriétés architecturales et urbaines. L'enchantement est brisé. Les grands ensembles sont désormais rendus responsables de tous les maux, et leur « ségrégation » présumée fait figure de problème à résoudre.

(5) Chamboredon J.-C. et Lemaire M. (1970), « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie,* vol. 11, n° 1.

Des politiques de la ville au Programme national de rénovation urbaine (PNRU) : tout ça pour ça ?

Les premières interventions ciblées en direction des grands ensembles se mettent en place dès la fin des années 1970, sous l'appellation « Habitat et vie sociale ». Embryonnaires, elles font néanmoins émerger des dispositifs d'action publique spécifiques. Ce ciblage territorial tend à s'institutionnaliser dans les années 1980, en même temps que la lecture spatialisée des problèmes sociaux qui le sous-tend.

Les politiques de la ville : réforme discrète de l'État et spatialisation de la question sociale

La temporalité de l'action publique en direction des banlieues est largement scandée par le rythme des « violences urbaines » et de leur écho médiatique. Si les émeutes du quartier des Minguettes de l'été 1981, à Vénissieux, sont loin d'être à l'origine des « politiques de la ville », elles surviennent néanmoins peu de temps après l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement socialiste. Parmi les nouveaux élus et leurs conseillers figurent des militants locaux qui ont fait partie des mouvements de contestation des grands ensembles à la fin des années 1960. Les émeutes sont ainsi le prétexte d'un redéploiement de l'action publique en direction d'un certain nombre de quartiers, dont la sélection se trouve au cœur des premiers débats. Quels critères retenir pour déployer des moyens spécifiques et comment les justifier ? Les premières interventions sont expérimentales et insistent sur le « développement social des quartiers », plus que sur la question de la ségrégation. Marquées par une lecture des problèmes des grands ensembles qui souligne d'abord leur déficit démocratique, les promoteurs de ces politiques publiques tentent d'en développer le tissu social, à un moment où la « marche des beurs » donne l'espoir d'une meilleure représentation politique des inégalités et discriminations post-coloniales.

Ces premières politiques se diffusent au sein de l'État. Comme l'ont montré plusieurs auteurs (Tissot, 2007), elles deviennent même un vecteur privilégié de réforme de l'État-providence, marquée notamment à cette époque par les débats autour de la notion d'« exclusion », qui se substitue à une lecture en termes d'inégalités. La Loi d'orientation sur la ville (LOV) de 1990 concrétise cette évolution, en façonnant notamment des dispositifs contractuels spécifiques pour ces quartiers (les « contrats villes »).

Aussi appelée « loi anti-ghettos », la LOV marque aussi le retour en force d'une lecture des problèmes de ces quartiers en termes de ségrégation spatiale. Elle contribue à développer et consolider la géographie prioritaire, qui se dote de nouveaux critères pour repérer les quartiers ciblés. Parmi ceux-ci, le nombre de chômeurs, de jeunes, mais aussi d'étrangers… Cette évolution culmine avec la création des Zones urbaines sensibles (ZUS) en 1996, qui regroupent 750 quartiers et 4,5 millions d'habitants. Ces territoires font l'objet de mesures spécifiques (défiscalisation, moyens accordés aux établissements scolaires), sans parvenir à inverser leur situation ni à remettre en cause le problème persistant d'accès à l'emploi des jeunes hommes.

Incapables d'agir sur les variables macro-économiques (chômage) et sociales (les discriminations) à l'origine de cette situation, les pouvoirs publics s'accrochent plus que jamais à l'objectif de la « mixité sociale », terme flou et mal défini, qui se pose en solution au problème de la ségrégation. Ce cadrage culmine à l'occasion du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) créé par la Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine d'août 2003.

La montée en puissance de l'impératif de mixité sociale et la tentation de la dispersion

Ici encore, la temporalité des émeutes influence indirectement le rythme des réformes. Si la création de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) précède les émeutes de novembre 2005 (les plus importantes qu'ait connues le pays depuis quarante ans), ces dernières eurent sans aucun doute un effet sur l'ampleur du programme envisagé, ou encore sur l'étonnant consensus partisan qui entoura son adoption.

Aux interventions sur les habitants et au développement social des quartiers succède avec le PNRU une démarche qui s'attaque au bâti. Mais *via* les « démolitions/reconstructions », l'objectif consiste *in fine* à modifier le peuplement de ces quartiers. La politique de RU est donc d'abord une « politique de peuplement », qui entend attirer de nouveaux habitants dans les quartiers sensibles, mais aussi répartir les ménages pauvres dans l'ensemble des agglomérations.

Malgré les 12 milliards d'euros engagés par l'État entre 2003 et 2013 et la démolition de 200 000 logements, aucun de ces objectifs n'a été atteint, comme l'ont montré là aussi de nombreuses recherches(6) : d'abord, parce que les nouveaux habitants souhaités ne sont pas venus, ou peu ; ensuite parce que les locataires des logements démolis furent souvent relogés à proximité directe de leurs anciens quartiers, ou en tout cas dans la même commune. Ici intervient un facteur déterminant de la ségrégation, toujours sous-estimé : la résistance des élus des communes riches à accueillir des ménages pauvres issus d'autres communes et leur capacité à s'y opposer, par le contrôle étroit des attributions de logements sociaux.

Si elle a sensiblement remanié les relations entre l'État et les collectivités locales, la RU des années 2000 n'a donc pas changé grand chose aux équilibres de peuplement dans les agglomérations. Pour autant, les discours politiques récents ne semblent pas témoigner d'un réel changement de cap. La ségrégation continue de faire figure de cible principale de l'action publique, et la mixité sociale de solution. Cet entêtement mérite qu'on s'y arrête.

Ségrégation. Faites entrer l'accusée…

La notion de ségrégation renvoie à une conception négative de la division sociale de l'espace résidentiel. Elle véhicule l'idée d'un écart inacceptable entre la répartition de la population sur un territoire donné et ce qu'elle devrait être. La mesure de la ségrégation et de ses effets ne va pourtant pas de soi et suscite d'ailleurs de nombreux débats parmi ses spécialistes.

Ghettos, ou pas ?

La thèse de la ségrégation des banlieues, de leur séparation radicale par rapport au reste de la ville, s'est accompagnée d'un usage inflationniste de la notion de « ghettos » pour les décrire, dans les écrits journalistiques, mais aussi dans les propos des gouvernants et jusque dans les textes de loi. La banalisation de cette notion, mobilisée à l'origine pour décrire des réalités bien éloignées de la situation des quartiers français, est le résultat d'une double importation, ou plutôt d'une importation en deux temps. Le terme de ghetto, dont l'étymologie est incertaine, vient de l'italien et servit à désigner l'assignation territoriale des juifs à Venise, au XVI[e] siècle. Le ghetto est alors un espace séparé du reste de la ville, par des murs d'enceintes et par le droit, mais aussi un espace connecté à celle-ci par ses fonctions. Il est le lieu d'une importante activité communautaire. C'est en s'inspirant de cette double signification prêtée aux ghettos juifs de l'Europe médiévale que le sociologue américain L. Wirth, dans son livre célèbre *The Ghetto* (1928)(7), décrit le fonctionnement des quartiers d'immigrants européens mais aussi les quartiers noirs aux États-Unis. Après la Seconde Guerre mondiale, le mot ne sert plus qu'à qualifier ces derniers, dont les populations n'ont pas connu la dispersion résidentielle des immigrés européens. Progressivement, la notion perd de son double sens dialectique (d'exclusion/intégration), pour ne recouvrir que les effets d'exclusion, de séparation vis-à-vis du reste de la société. C'est essentiellement empreinte de ce sens que la notion est remobilisée en France, à partir des années 1990, pour décrire les quartiers de grands ensembles. Un ensemble de livres soutiennent l'hypothèse du développement de « ghettos à la française », non sans un certain succès éditorial

Ils suscitent néanmoins la critique de nombreux sociologues, qui insistent quant à eux sur tout ce qui sépare les « ghettos américains » des Zones urbaines sensibles françaises (ZUS) : leur taille d'abord, leur niveau de pauvreté et d'abandon par les services publics (incroyablement plus marqué aux États-Unis), mais aussi leur niveau de ségrégation objective. Ainsi, au regard des « ghettos » noirs américains, les ZUS apparaissent particulièrement composites et diversifiées, aujourd'hui encore. Elles sont habitées par une majorité de salariés, modestes certes, mais loin d'être assignés au quartier, ainsi que par des populations aux origines diverses. En outre, les entrées et sorties résidentielles y sont nombreuses à la différence des quartiers américains.

S'il est nécessaire de prendre acte des transformations sociales des banlieues françaises à partir des années 1970, de leur relégation économique, il faut donc garder à l'esprit leur hétérogénéité interne (bien plus importante que celle des quartiers privilégiés !), mais aussi externe (les unes par rapport aux autres). Une diversité que les sigles de la géographie prioritaire des politiques de la ville ont parfois masquée.

(6) On pense notamment aux travaux de C. Lelévrier.

(7) Wirth L. (2006) [1928], *Le ghetto,* Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

Les quartiers d'habitat social en France ont beau ne pas être des « ghettos » du point de vue de leur fonctionnement et de leur composition, les représentations et les stigmates ont quelque chose de performatifs : ils tendent à faire exister la réalité sociale qu'ils extrapolent, aux yeux de ceux qui n'habitent pas ces quartiers d'abord, mais aussi parfois de ceux qui y résident, à la manière d'un retournement du stigmate.

La ségrégation résidentielle est-elle un problème ?

La diffusion du registre lexical du « ghetto », avec tout ce qu'elle évoque de dangerosité sociale et de menaces identitaires (le « repli communautaire »), appelle en quelque sorte la suite : une réponse politique qui fait de la lutte contre la ségrégation sa priorité. Cette lutte repose notamment sur l'hypothèse des « effets de quartier », autrement dit sur l'idée que vivre dans ces cités (plutôt que dans un quartier « mixte ») produirait des effets négatifs spécifiques. Les travaux sur la ségrégation scolaire ont notamment été mobilisés à l'appui de ces thèses. Pour le reste, les conclusions des chercheurs sont moins évidentes. Elles montrent plutôt que la mixité sociale profite généralement assez peu aux plus pauvres, quand ils n'en pâtissent pas directement (hausse des prix, transformations des pratiques et des normes de conduites légitimes, conflits autour de l'appropriation de l'espace public). À l'inverse, nombreuses sont les études qui soulignent l'importance des « ressources de l'ancrage » (Fol *et al.*, 2014) en milieu populaire, pour faire face à l'adversité économique, ressources qui risquent d'être mises à mal par les politiques de relogement menées au nom de la mixité sociale.

Le souhaiterait-on, pourrait-on d'ailleurs lutter contre la division sociale de l'espace urbain ? Celle-ci repose davantage sur les stratégies des ménages les mieux dotés (qui ont les moyens de leur mobilité) que sur celles des moins nantis. La recherche de l'entre soi a largement favorisé les regroupements affinitaires dans l'espace urbain, notamment aux pôles supérieurs de l'espace social. Ce sont d'ailleurs ces derniers qui résistent le plus efficacement aujourd'hui à l'arrivée de nouvelles populations et à la construction de logements sociaux (Desage, 2013). On ne peut dès lors comprendre la ségrégation dans les quartiers d'habitat social, sans prendre en compte ce qui se joue ailleurs, à l'échelle des agglomérations tout entières.

Plus fondamentalement, les politiques anti-ségrégatives font comme si l'origine des problèmes des quartiers populaires périurbains se trouvait d'abord dans ces quartiers eux-mêmes. C'est négliger les dynamiques qu'on vient d'évoquer, mais aussi, au-delà, tous les mécanismes sociaux, économiques et politiques qui produisent et entretiennent la division sociale de l'espace résidentiel. Il est difficile de nier que le fait d'habiter un lieu stigmatisé, de fréquenter une école en difficulté puisse avoir des effets négatifs cumulatifs. Mais à l'inverse, personne aujourd'hui ne peut croire sérieusement que la simple diversification de l'offre scolaire dans les banlieues ou l'arrivée de nouveaux ménages plus aisés résoudra les problèmes de ses habitants en difficulté ou les discriminations auxquelles ils sont confrontés. Parce que, même quand ils sont diplômés, et beaucoup le sont, les jeunes de ces quartiers continuent de rencontrer des obstacles substantiels à l'entrée ou au maintien sur le marché du travail. Ceci nous conduit, pour finir, à plaider pour un déplacement du questionnement initial.

De la ségrégation aux inégalités et aux discriminations

Les « politiques de la ville » auront bientôt quarante ans. En novembre prochain, cela fera dix ans que les banlieues françaises se sont embrasées. Qui peut dire aujourd'hui que la situation de ces quartiers et des populations qui y vivent s'est sensiblement améliorée, que les maux qui les rongeaient ont aujourd'hui disparu, ou se sont même atténués ?

La crise économique a frappé davantage ces quartiers, comme le rappelait récemment encore l'Observatoire des inégalités, dans une note au titre pourtant interpellant : « La France populaire décroche, qui s'en soucie ? »[8]. Le taux de pauvreté continue d'y augmenter, ce qui ne signifie pas forcément que les populations qui y résident n'en sortent jamais, mais plutôt qu'elles sont alors remplacées par des ménages encore plus pauvres.

Au fond, face au discours de la ségrégation, qui tend à chercher dans ces quartiers eux-mêmes les raisons de leurs dysfonctionnements, il faut rappeler sans relâche tout ce que la division sociale de l'espace doit à des dynamiques plus vastes. Il faut également souligner combien les politiques de la ville, en faisant de la « ségrégation » le problème principal de ces territoires,

(8) Article du 9 septembre 2014.

ont privé leurs habitants des moyens de contester les inégalités et les discriminations qui les touchent au premier chef (Bacqué et Mechmache, 2013). Remettre en cause ce cadrage spatial de la question sociale, c'est donc aussi rendre possible une réappropriation politique de leur sort par les habitants de ces quartiers. C'est autoriser ces derniers à exprimer des revendications de justice, de démocratie et d'égalité qui, *in fine*, concernent la ville et la société tout entière. Maintenant qu'une bonne partie des grands ensembles est à terre, nous n'avons plus d'excuses.

BIBLIOGRAPHIE

- **Avenel C.** (2004), *Sociologie des quartiers sensibles,* Paris, Armand Colin.
- **Bacqué M.-H. et Mechmache M.** (2013), « Pour une réforme radicale de la politique de la ville », Rapport au ministère délégué chargé de la ville, juillet.
- **Desage F., Morel Journel Ch. et Sala Pala V.** (dir.) (2014), *Le peuplement comme politiques*, Rennes, Presses universitaire de Rennes.
- **Desage F. et Schotté M.** (dir.) (2013), « Politiques du logement », Savoir/agir, n° 24, juin.
- **Epstein R.** (2013), *La rénovation urbaine : démolition, reconstruction de l'État,* Paris, Presses de Sciences po.
- **Fol S., Miot Y. et Vignal C.** (2014), *Mobilités résidentielles, territoires et politiques publiques,* Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.
- **Maurin É.** (2004), *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social,* Paris, Seuil.
- **Merlin P.** (2010), *Les grands ensembles*, Paris, La Documentation française.
- **Tissot S.** (2007), *L'État et les quartiers. Genèse d'une catégorie d'action publique*, Paris, Seuil.
- **Wacquant L.** (2007), *Parias urbains. Ghettos, banlieues,* Paris, La Découverte.

LES AIDES AU LOGEMENT : UN SYSTÈME À RÉFORMER

Alain Trannoy
Directeur d'études à l'EHESS, directeur de l'École d'économie d'Aix-Marseille

D'un montant annuel de 18 milliards d'euros, les aides au logement constituent un dispositif phare des pouvoirs publics en direction des ménages à faible revenu, destinées à la fois à soutenir leur pouvoir d'achat et à leur garantir des conditions de logement décentes. Elles comportent toutefois de nombreux défauts qui justifieraient une réforme en profondeur. Au-delà de la complexité de leur calcul, à laquelle il serait possible de remédier à moindres frais, ces allocations profitent en partie aux bailleurs, qui les répercutent sur les loyers ; elles participent également à la constitution de « trappes à pauvreté », en décourageant le travail au-delà d'un tiers-temps pour les salariés rémunérés au SMIC. Alain Trannoy propose plusieurs pistes de réformes de ce dispositif, en mettant l'accent sur la nécessité de le repenser en cohérence avec les autres instruments de lutte contre la pauvreté.

C. F.

Les aides au logement représentent 18 milliards d'euros pour les finances publiques. À ce titre, elles constituent le premier poste d'aide au secteur du logement (45 milliards d'aides directes et de crédit ou de réduction d'impôt sous des modalités diverses). Les pouvoirs publics dépensent deux fois plus pour cette aide affectée que pour le RSA (9 milliards d'euros) et six fois plus que pour la bientôt défunte prime pour l'emploi (3 milliards d'euros). Les aides au logement sont donc tout à la fois un pilier de notre politique redistributive en direction des ménages à bas revenus et un élément crucial pour solvabiliser la demande de logement locatif en France, et, dans une moindre mesure, la demande de logement en accession. Il n'est donc pas étonnant que leur efficacité dans leur double mission soit scrutée avec une attention toute particulière en ces temps de disette budgétaire. Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale des Finances (IGF) y ont consacré un chapitre de leur rapport sur la politique du logement[1]. Elles font également l'objet d'un rapport de la Cour des comptes, dont les conclusions n'ont pas encore été rendues publiques. Enfin, le Sénat doit établir un rapport parlementaire à ce sujet, à la suite de l'Assemblée nationale[2].

Ces rapports administratifs et parlementaires proposent des réformes substantielles mais celles-ci ne remettent pas en cause la logique d'ensemble du système. En revanche, les propositions issues du monde universitaire (Trannoy et Wasmer, 2013a ; Bozio *et al.,* 2015) sont plus vigoureuses. Nous nous appuyons essentiellement sur elles pour établir dans un premier temps un diagnostic sur l'efficacité de ces aides avant d'examiner, dans un second temps, les différentes propositions qui ont été formulées pour refondre notre politique dans ce domaine. En guise de conclusion, nous évoquerons les obstacles à une réforme d'ampleur.

Les modalités des allocations logement

Les allocations logement sont des aides affectées au logement sous condition de ressources. Trois catégories coexistent, même si le barème est unifié. L'APL (aide

(1) Ce rapport n'a pas été rendu public.

(2) Rapport du groupe de travail « Pupponi ».

personnalisée au logement) est versée aux occupants du parc conventionné en location ou foyer et aux personnes qui ont signé un prêt conventionné pour l'acquisition de leur résidence principale. Selon les Comptes du logement 2013, une APL d'un montant moyen mensuel de 243 euros a été versée à près de 2,5 millions d'allocataires. Les deux autres aides étendent le bénéfice des aides aux familles n'occupant pas un logement conventionné, avec pour cible les familles pour l'ALF (allocation logement familiale) et les personnes isolées, comme des personnes âgées, des personnes handicapées et des jeunes travailleurs, des étudiants pour l'ALS (allocation de logement sociale). Cette dernière bénéficie à 2 millions de personnes tandis que l'ALF est distribuée à 1,3 million d'allocataires. Le montant moyen mensuel de l'ALF (208 euros) est de 25 % plus faible que celui de l'ALS (281 euros). L'aide sociale à l'hébergement (hébergement d'urgence) n'est pas comprise dans les allocations logement et notre réflexion n'englobe pas cette composante. Au total, près de 45 % des locataires et un peu plus de 10 % des propriétaires perçoivent une allocation logement. Les aides au logement et à l'hébergement représentent 1 % du PIB en 2013 contre seulement 0,7 % il y a trente ans.

Il reste à apprécier l'importance des aides au logement au regard des loyers versés par les locataires. Selon les Comptes du logement, les loyers représentent 70 milliards d'euros. Les aides au logement versées aux locataires représentent 23 % du montant des loyers, une proportion loin d'être négligeable.

Diagnostic

Cibler une allocation sur le logement : une stratégie justifiée

Les travaux économiques portant sur l'évaluation des aides au logement sont relativement limités, la difficulté d'accès ou l'absence de données constituant une entrave au développement de travaux universitaires solides. En particulier, les loyers sont mal connus et quand une base financée sur deniers publics existe comme pour les loyers de la région parisienne, elle n'est pas mise en accès public sécurisé pour les chercheurs.

D'abord, il faut se demander si cibler la dépense en logement des ménages pauvres est préférable à des aides financières non fléchées sur un poste de dépense particulier. Goux et Maurin (2005)[3] offrent un argument pour privilégier cette voie, puisqu'ils apportent une preuve empirique que les enfants vivant dans des chambres séparées réussissent mieux sur le plan scolaire que ceux qui en partagent une. Toutefois, le logement social peut se révéler aussi utile pour lutter contre le surpeuplement du logement que des aides spécifiques. Pour boucler le raisonnement, il faut le compléter par un constat d'une sorte d'infirmité du logement social à casser la ségrégation urbaine, alors que les aides au logement rendraient le parc locatif privé, par nature plus diffus dans la ville, accessible aux ménages modestes. L'optimalité, dans une optique de second rang, de ces aides au logement reste envisageable. En revanche, telles qu'elles ont été conçues, elles présentent plusieurs défauts plus ou moins faciles à corriger.

Une formule inutilement compliquée

La complexité du calcul des aides au logement défie l'entendement. En 2012, la formule de calcul des APL faisait l'objet d'une note de présentation de 108 pages. Sans effort particulier, il est possible de la simplifier sans la changer radicalement (*cf.* Trannoy et Wasmer, 2013b, encadrés 12 et 15). L'APL d'un montant de 300 euros pourrait être versée à taux plein pour un célibataire jusqu'à un revenu d'activité de 300 euros et elle décroîtrait linéairement de 3 euros pour toute augmentation du revenu d'activité de 10 euros. La subvention s'éteindrait pour un revenu de 900 euros.

La capture par les bailleurs

Trois études solides (Laferrère et Le Blanc, 2002 ; Fack, 2006 ; Grislain-Letremy et Trevien, 2014) ont montré que les allocations logement avaient permis à des propriétaires, sur des marchés spécifiques et à des périodes données, d'augmenter le montant des loyers. Une partie des dépenses consacrées aux allocations logement ont donc été captées par les bailleurs. Il s'en est suivi quelques polémiques, et un certain nombre d'intervenants dans le débat public sont allés jusqu'à soutenir que le phénomène n'était pas avéré. Nous pensons pour notre part que si l'impact microéconomique ne peut être contesté, en revanche, en termes macroéconomiques, l'échelle du phénomène n'est pas établie.

(3) Goux D. et Maurin E. (2005), "The Effect of Overcrowded Housing on Children's Performance at School", *Journal of Public Economics*, vol. 89.

Tout d'abord, le fait qu'une taxe ou une aide ne soit pas totalement payée ou perçue *in fine* par le côté du marché qu'elle est censée frapper ou soulager est connu sous le nom d'*incidence fiscale* depuis au moins David Ricardo. Ce phénomène provient du fait que la taxe ou l'aide va perturber le jeu de l'équilibre entre l'offre et la demande. Le prix d'équilibre, ici, le loyer, va en partie absorber l'effet de la taxe. Pour que le phénomène d'incidence ne se produise pas dans notre cas de figure, il faudrait que les loyers soient complètement stables, ce qui suppose une offre de logement infiniment élastique. Les marchés locatifs sont des marchés locaux mais il est à peu près certain que cette hypothèse est totalement invalidée à court terme. Par exemple, l'offre d'appartements vacants à Paris est fixée à court terme. En revanche, à moyen et à long termes, l'offre de logements locatifs et son élasticité dépendent de la mise à disposition de terrains constructibles ou de la possibilité de construire plus haut dans les zones denses, ce qui dans Paris *intra muros* est tout sauf évident. Il est très vraisemblable que l'offre, même à long terme, soit peu élastique à Paris. Il en va sans doute différemment dans les zones peu denses. Il faut donc conclure que le phénomène de capture de la part des propriétaires doit être plus fort à court terme qu'à long terme et qu'il doit être plus prégnant dans les zones denses que dans les zones peu denses.

Ensuite, même si la capture est bien avérée à court terme, aucun article scientifique ne s'est penché sur l'impact macroéconomique à long terme sur le niveau d'équilibre des loyers, et par suite, des prix des logements locatifs. Avec un degré de capture de 50 % à long terme, on aboutirait à une hausse des loyers à une échelle macroéconomique et donc des prix des logements à usage locatif de 11,5 % par rapport à une situation contrefactuelle sans aucune allocation logement[4]. Nous livrons ce chiffre comme ordre de grandeur plausible de l'impact des allocations logement sur les loyers et prix à long terme. L'intervalle de confiance autour de ce chiffre est évidemment important. L'impact doit être beaucoup plus significatif pour les logements de faible qualité, sans que l'effet d'entraînement pour des locataires ne bénéficiant pas de l'allocation logement puisse être appréhendé. On peut réagir de deux manières à l'énoncé de ce chiffre. D'un point de vue macroéconomique, l'impact moyen ne serait pas considérable. Mais en même temps, se dire que sur les 18 milliards d'euros, la moitié, soit environ 9 milliards d'euros, ne profitent pas *in fine* à ceux à qui ils sont destinés, est quand même un aveu d'échec pour la politique publique.

Il est d'autre part assez peu vraisemblable que cet impact ait eu son plein effet dans la longue phase d'expansion des prix d'immobilier de 1996 à 2008. En effet, les aides au logement (y compris, il est vrai, les aides sociales à l'hébergement) représentaient déjà 1 % du PIB au début de la période, un poids qui est donc resté stable. Notre conviction est que l'impact inflationniste des aides au logement a peu joué dans la hausse des prix des années 2000.

Le frein à la reprise d'emploi

Les allocations logement ont en fait précédé le RMI et donc la prime pour l'emploi et le RSA. Comme la politique du logement – la division ministérielle joue un rôle – est pensée en vase clos, indépendamment de la politique de l'emploi par exemple, il n'y a jamais eu d'effort pour les harmoniser avec la politique de soutien aux bas revenus. Il ne faut donc pas s'étonner du constat dressé par l'Institut des politiques publiques (IPP) d'une mauvaise articulation entre ces dispositifs. Cette mauvaise articulation a pour effet de rendre peu attractif le passage d'un tiers temps à un temps plein au niveau du SMIC. Avec un tiers temps, la personne isolée bénéficiera d'un revenu disponible mensuel de 1 000 euros. Avec un temps plein, elle gagne autour de 1250 euros : un gain de 250 euros pour 80 heures de travail de plus dans le mois. L'heure de travail rapporte 3 euros en moyenne ! Les allocations logement contribuent puissamment à créer une trappe à tiers-temps. Le problème est que le constat était déjà le même il y a 14 ans[5] !

Les dépassements possibles

Découplage des aides au logement et du loyer

Découpler les aides au logement du loyer pourrait permettre de casser l'effet mécanique de la répercussion d'une hausse du loyer sur le montant de l'allocation. Il s'agit toutefois d'une petite réforme, qui ne concernerait presqu'exclusivement que les locataires du parc social. Pour 87 % des allocataires en effet, le montant

(4) Nous utilisons le fait que le montant des aides représente 23 % du montant des loyers.

(5) Hagneré C. et Trannoy A. (2001), « Effet conjugué de trois ans de réforme sur les trappes à inactivité », *Économie et Statistique*, vol. 346-347, nos 6-7, Paris, INSEE.

du loyer dépasse le montant de l'allocation et les seules exceptions concernent le parc social en province. En revanche, le montant de l'aide pourrait dépendre de la zone d'habitation. Cette réforme pourrait être couplée avec la suppression du tiers payant qui est pratiquée d'une manière extensive dans le parc social où c'est le bailleur qui perçoit directement l'allocation logement. Aucune expérience en laboratoire ou quasi-expérience n'est disponible pour connaître l'impact de la perception de l'aide sur le degré d'incidence de l'aide. Le présupposé est quand même que cela ne peut que favoriser les phénomènes de capture, même si, à long terme, les forces concurrentielles doivent être déterminantes.

Fusion entre allocation logement et prime d'activité

La fusion du RSA activité et de la prime pour l'emploi donne naissance à une nouvelle allocation gérée par les CAF, la prime d'activité, dont l'évolution suivra d'une manière plus fidèle le calendrier d'activité infra-annuel. L'étape suivante pourrait consister à supprimer les allocations logement et à ne conserver qu'un seul dispositif de soutien aux bas revenus en laissant complètement les ménages libres de dépenser à leur guise ce revenu. En particulier, le soupçon de paternalisme qui guide les allocations logement serait purement et simplement abandonné. L'IPP propose un barème pour une telle réforme, qui permet de remédier aux effets désincitatifs au travail de l'allocation logement, à la fois en lissant les effets de seuils et en diminuant le revenu d'inactivité. Le revenu d'inactivité est ainsi porté à 600 euros pour une personne isolée au lieu de 800 euros actuellement lorsqu'on cumule RSA socle et allocation logement. Cette perte doit être assumée politiquement et philosophiquement. À moins que la réforme n'entraîne tous les inactifs à travailler au-delà du mi-temps, ce type de barème provoque une diminution du niveau de vie des plus pauvres.

Intégration des aides au logement à l'impôt sur le revenu à la source

Le président de la République, François Hollande, a décidé de transformer l'impôt sur le revenu en un impôt à la source en 2018. C'est une chance de pouvoir utiliser la simultanéité de l'impôt et du revenu pour pouvoir mener une politique permettant de lutter plus efficacement contre la pauvreté. L'impôt à la source ne doit pas tant être vu comme un outil permettant de faire payer plus les ménages aisés, comme suggéré par Landais, Piketty et Saez (2011)[6], que comme un outil pour optimiser notre système de soutien au bas revenus, et ce en conformité au principe de Rawls qui formule qu'une société doit d'abord se préoccuper d'améliorer la situation des plus faibles.

L'idée première de cette piste est de transformer nos instruments de soutien aux bas revenus en impôt négatif ou en crédit d'impôt. Au-delà du seuil d'imposition, on verse un chèque mensuel au percepteur sous la forme d'une retenue à la source sur la fiche de paye. En deçà du seuil d'imposition, on reçoit un virement mensuel sous la forme d'un transfert qui s'ajoute au salaire sur la fiche de paye, si on fait partie des travailleurs pauvres. Ce virement mensuel peut correspondre exactement à l'allocation qui résulterait de la fusion de la prime d'activité et de l'allocation logement dans le second scénario, comme décrit *supra*.

Trannoy et Wasmer (2013a et b) ont proposé que le revenu imposable tienne compte également des facultés contributives sous la forme d'une déduction partielle pour le loyer sous un plafond. Cette prise en compte répond à deux objectifs : d'une part, viser la neutralité fiscale entre propriétaires et locataires (actuellement, le traitement fiscal avantage outrageusement les propriétaires-accédants car un locataire qui place en actifs financiers une somme équivalente à la valeur de sa résidence principale est lourdement taxé, alors que le loyer fictif de la résidence principale du propriétaire ne l'est pas), d'autre part, contribuer à établir une égalité de traitement entre les locataires du parc social et ceux du parc locatif privé. En effet, en moyenne, un locataire du parc social paye 30 % de moins pour le même type d'appartement qu'un locataire du parc privé et dans les zones tendues comme Paris, il faut jusqu'à sept ans d'attente avant d'obtenir un logement social. L'IPP a réalisé une microsimulation de cette réforme limitée à la seule intégration des allocations logement à l'impôt sur le revenu – la prime d'activité reste en dehors du dispositif. Les effets redistributifs de cette réforme sont perturbés par le scénario de son financement, une hausse de la taxe foncière, qui doit être repensé à la lumière de ces résultats.

(6) Landais C., Piketty Th. et Saez É. (2011), *Pour une révolution fiscale. Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle*, Paris, Seuil/La République des idées.

Les obstacles à une réforme de grande ampleur

Jean Pisani-Ferry (2014)[7] a finement observé que la France est la championne des réformes incrémentales mais qu'elle peine à procéder à des réformes systémiques, ceci dans tous les domaines. Les remarques qui suivent ne valent pas uniquement pour le secteur du logement et elles ont une portée plus générale. Toutefois, l'importance des lobbys de toutes sortes dans ce secteur ne peut et ne doit surtout pas être sous-estimée par les esprits réformateurs, au regard de l'importance que revêt le logement.

En premier lieu, les bénéficiaires directs des allocations logement risquent d'avoir peur d'y perdre, en dépit de toutes les assurances qui leur seront données, en raison d'un climat de défiance à l'égard des institutions et des discours provenant des élites[8]. Par suite, l'administration a souvent pour lettre de mission de réfléchir à une réforme avec très peu de perdants. Si on ajoute la contrainte très compréhensible d'une réforme à coût constant, on arrive très vite à une situation proche du *statu quo*.

Mais en l'occurrence, les bénéficiaires des allocations logement ne seront pas les seuls à faire preuve de méfiance. Les propriétaires, qui en bénéficient indirectement, et plus largement l'ensemble du secteur du logement risquent de monter au créneau, avec comme argument les risques de pertes d'emploi et d'activité économique.

Les hommes politiques risquent de leur côté de préférer la réforme « prudente », les coûts d'une réforme radicale étant toujours importants à court terme en termes de réélection.

Comment prévoir, dans une démocratie, une clause de revoyure presque automatique pour tous les dispositifs qui vieillissent, qui se sclérosent, pour lutter contre le biais en faveur du *statu quo* ? Il faut que le bénéfice perçu soit suffisamment fort pour l'emporter sur tous les conservatismes. Or, le manque de données disponibles ou facilement accessibles (qui reste un frein à l'avancée des recherches sur le logement) et l'état relativement encore adolescent de la discipline économique font qu'un chiffrage « robuste » des gains d'une réforme reste difficile à fournir.

L'unique possibilité pour les économistes de crédibiliser leur proposition de réforme d'envergure est de procéder à des tests grandeur nature. La loi le permet, mais là encore, deux facteurs s'y opposent : d'une part, les expérimentations peuvent toujours être vues comme une rupture du principe d'égalité (de simples citoyens sont transformés en cobayes d'expérimentation sociale du jour au lendemain) et, d'autre part, tous ceux qui craignent que la réforme se fasse à leur détriment auront intérêt à s'opposer à l'expérimentation. Il faut avoir la chance de croiser un homme politique secrètement favorable à la réforme mais qui attend le verdict de l'expérimentation pour le révéler, pour aller de l'avant dans ce domaine. En attendant, la France se trouve enfermée dans un piège à mauvais dispositifs qui se perpétuent au-delà du raisonnable.

(7) Pisani-Ferry J. (2014), *Quelle France dans dix ans ?,* Paris, France Stratégie/Fayard.

(8) Sur la question de la « défiance » de la société française envers les institutions, cf. Algan Y. et Cahuc P. (2007), *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit*, Paris, CEPREMAP/Rue d'Ulm.

BIBLIOGRAPHIE

- **Bozio A., Fack G., Grenet J., Guillot M., Monnet M. et Romanello L.** (2015), « Réformer les aides personnelles au logement : vers une fusion des prestations sociales », *Rapport de l'IPP,* n° 10.
- **Fack G.** (2006), "Are Housing Benefits an Effective Way to Redistribute Income? Evidence from a Natural Experiment in France", *Labour Economics*, vol. 13, n° 6.
- **Grislain-Letremy C. et Trevien C.** (2014), « L'impact des aides au logement sur le secteur locatif », *Document de travail* G2014-08, INSEE.
- **Laferrère A. et Le Blanc D.** (2002). « Comment les aides au logement affectent-elles les loyers ? », *Économie et statistique*, vol. 351, n° 1, Paris, INSEE.
- **Trannoy A. et Wasmer E.** (2013a), « La politique du logement locatif » Note n° 10 Conseil d'analyse économique
- **Trannoy A. et Wasmer E.** (2013b), « La politique du logement locatif », Document de travail, Conseil d'analyse économique.

LA RÉGLEMENTATION DES RELATIONS « PROPRIÉTAIRES/ LOCATAIRES »

Sandrine Levasseur
Économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

En France, environ 42 % des ménages sont locataires de leur logement, dont plus de la moitié (53,7 %) dans le parc privé. L'essentiel des règles régissant les relations entre bailleurs privés et locataires est défini dans la loi de juillet 1989, complétée depuis par les nouvelles dispositions de la loi de février 2008 et par la loi ALUR de 2012. Sandrine Levasseur montre que dans l'ensemble, les règles régissant la relation locative apparaissent plutôt protectrices du locataire et moins du propriétaire-bailleur. Mais, assez paradoxalement, dans un contexte de marché du logement « tendu » où l'offre est structurellement déficitaire, cette protection du locataire se révèle défavorable aux locataires les plus fragiles. La loi de 1989 et ses modifications subséquentes n'ont donc pas permis l'égalité d'accès à la location de tous les ménages. En revanche, les différents dispositifs visant à favoriser l'investissement locatif depuis 1990 ont plutôt bien atteint leur objectif en relançant la « vocation de bailleur-propriétaire ».

C. F.

La réglementation en vigueur : de la loi de juillet 1989 à la loi ALUR

Les années 1980 se caractérisent par une grande instabilité de la législation régissant le lien locatif, instabilité qui aurait découragé les « vocations de propriétaires-bailleurs ». En dix ans, de 1978 à 1988, le parc locatif privé perd en effet 900 000 logements, sous l'effet du retrait des ménages bailleurs et des investisseurs institutionnels (Bosvieux, 2012). La loi de juillet 1989 met fin à cette instabilité en fixant l'essentiel des règles qui régissent encore aujourd'hui les relations entre les bailleurs privés et leurs locataires. Depuis lors, certaines modifications ont été introduites par la loi de 2008 et la loi ALUR de 2012[1].

La durée du bail

La loi de 1989 fixe la durée du bail à trois ans minimum pour une personne physique (à l'exception des locations meublées dont le bail est ramené à un an et, bien sûr, des locations saisonnières). Si le bailleur est

(1) L'article se concentre quasi exclusivement sur les bailleurs personnes physiques du secteur privé. Les bailleurs personnes morales (les compagnies d'assurance) et les bailleurs du parc social relèvent d'une réglementation différente en termes de relation avec les locataires mais aussi d'une problématique tout autre (encadré p. 35).

une personne morale, la durée du bail est portée à six ans minimum. Le propriétaire ne peut en aucun cas résilier le bail avant terme et, à terme, la reconduction est acquise pour la même durée sauf en cas de vente ou de relogement de parents proches. En cas de mise en vente du bien, le locataire en place est prioritaire pour acquérir le logement au prix du marché et il est averti de la cessation du bail par un préavis de six mois (comme en cas de relogement de proches). De son côté, le locataire peut résilier le bail à tout moment avec un préavis de trois mois, sauf en zone tendue où il est de un mois.

L'encadrement du montant du loyer et de son évolution

L'évolution annuelle des loyers est encadrée : sa hausse ne peut aller au-delà d'un indice défini par la puissance publique (sauf en cas de travaux), indice qui a évolué au cours du temps pour mieux tenir compte du pouvoir d'achat du locataire. L'indice, initialement, consistait en l'indice des prix de la construction. Il consiste dorénavant en l'évolution des prix à la consommation pour former l'indice de référence des loyers (IRL).

Depuis la loi ALUR de 2012, le montant du loyer est encadré dans les zones tendues. Dans les faits, la loi de 1989 comportait déjà une disposition dans ce sens, qui pouvait être activée à la discrétion du préfet. La loi ALUR va plus loin : elle spécifie l'encadrement des loyers en déterminant un loyer de référence et en fixant l'évolution du loyer à la relocation (c'est-à-dire lorsqu'il y a changement de locataires) qui ne peut aller au-delà de l'IRL.

Les garanties contre les impayés de loyer et les dégradations

La loi de février 2008 ramène le dépôt de garantie du locataire auprès du propriétaire à un mois de loyer contre deux mois dans la loi de juillet 1989. Le cautionnement (soit le recours à un tiers payeur) est exclu lorsque le bailleur a souscrit une assurance pour impayés (sauf lorsque le logement est loué à un étudiant qui ne dispose que rarement de revenus en propre). Cette assurance privée, outre les loyers impayés, couvre aussi les dégradations ainsi que les éventuels frais de contentieux. Cette assurance, payante, a évolué au cours du temps : tout d'abord appelée garantie loyers impayés (GLI), elle est devenue garantie des risques locatifs (GRL). À compter du 1er janvier 2016, la garantie universelle des loyers (GUL), prévue par la loi ALUR, devrait se substituer à la GRL. Cependant, les décrets relatifs à son application n'ont pas encore été publiés (cf. *infra*).

À DIFFÉRENTS TYPES DE BAILLEURS, DIFFÉRENTS MOTIFS, RISQUES ET COMPORTEMENTS

Au-delà de différences dans la réglementation (par exemple en matière de durée de bail), les motifs, comportements et risques des bailleurs personnes physiques diffèrent substantiellement de ceux des autres bailleurs (parc social ou personnes morales du parc privé). En effet, le bailleur personne physique reste avant tout un ménage qui, assez souvent mais pas toujours, ne dispose que d'un logement locatif (cf. encadré, p. 39). À l'inverse, le bailleur du secteur social ou la personne morale du secteur privé gère un portefeuille de logements locatifs. Dès lors, le risque supporté par le bailleur personne physique (pour non-paiement du loyer, pour dégradation du logement…) est supérieur au risque supporté par un bailleur social ou une personne morale qui peut diversifier son portefeuille de locataires. De ce fait, lorsqu'il recherche un nouveau locataire, le bailleur personne physique a tendance à avoir, toutes choses égales par ailleurs, des exigences supérieures à celles d'un bailleur social ou d'une personne morale (exigences en termes de revenu, de configuration familiale etc.). À noter que le bailleur personne physique n'a pas non plus le même mandat que le bailleur social, sauf si la loi le lui impose comme au travers des dispositifs Duflot et Pinel, qui exigent de louer le bien à un ménage en dessous d'un certain seuil de revenu, à un loyer lui aussi limité. Pour autant, même dans ce cas, le mandat social dont le ménage se voit doté est tout relatif puisque les plafonds de revenus du locataire et de loyers sont relativement élevés (Le Bayon *et al.*, 2013). Dans les zones tendues, où l'offre de logements est structurellement déficitaire, la recherche du « locataire idéal » par le bailleur personne physique est exacerbée car rendue davantage possible. Les critères subjectifs de sélection du locataire prennent alors facilement le pas sur des critères objectifs (Bonnet *et al.*, 2011). La réglementation qui était censée aider le locataire (dépôt de garantie ramené à un mois de loyer en 2008 contre deux mois auparavant) ou le protéger (contre les expulsions) se retourne contre lui. Le marché de la location devient de plus en plus dual avec, d'un côté, les bailleurs privés qui louent aux ménages présentant les profils les moins risqués et les bailleurs sociaux qui louent (et se doivent de louer) aux profils les plus risqués.

Sandrine Levasseur

Les règles de rupture du contrat de bail

La loi de 1989 spécifie clairement les règles en matière de rupture du contrat de bail pour loyers impayés, dégradations, nuisance au voisinage… Ces règles qui concernent les différentes étapes de la procédure, les délais à respecter, etc., sont confortées ou renforcées par la loi ALUR. La trêve hivernale qui suspend les expulsions du 1er novembre au 15 mars est maintenue. La procédure d'expulsion doit impérativement être mise en œuvre par un huissier et, depuis le 27 mars 2014, le bailleur qui procède lui-même à l'expulsion d'un locataire indélicat est passible de trois ans de prison et de 30 000 euros d'amende. Le rôle d'organismes tels que la CCAPEX(2) est renforcé de façon à favoriser la prise en charge en amont des impayés de loyers et ce, afin d'éviter les expulsions.

Quelle perception de la réglementation en vigueur ?

De l'avis des propriétaires-bailleurs, la réglementation en vigueur est plutôt favorable aux locataires. Pour certains d'entre eux, elle leur est même si favorable qu'elle décourage leur projet d'investissement locatif. Enfin, de l'avis (de beaucoup) d'économistes, la réglementation actuelle est plutôt inefficace, une source de rigidités qui nuit à la fluidité du marché locatif et, par effet de retour, à celle de l'ensemble du marché du logement. Les inefficiences d'un segment du marché se répercutent sur les autres segments et les changements de statut résidentiel en fonction des besoins du ménage (déménagement lié à l'activité professionnelle, à la séparation du couple, etc.) manquent de fluidité.

La durée du bail

De facto, la réglementation en vigueur limite l'offre des bailleurs souhaitant récupérer leur logement dans un délai inférieur à trois ans (Bonnet *et al*., 2011). Pour un propriétaire-bailleur, la seule façon de contourner cette règle *ex ante* consiste à recourir à une location meublée ou saisonnière. *Ex post*, une fois le locataire en place, le propriétaire-bailleur n'a plus d'autres possibilités que d'attendre le terme du bail (par exemple, pour revendre le logement en cas de perte de revenus). Le contrat est donc asymétrique puisque le locataire peut résilier à tout moment le bail.

Cette asymétrie dans la possibilité de résiliation du bail constituerait un frein à la « vocation de propriétaire-bailleur » et pourrait expliquer que certains logements soient vacants plutôt que loués. Dans les faits, l'impact négatif de cette asymétrie est vraisemblablement mineur.

L'encadrement du montant du loyer et de son évolution

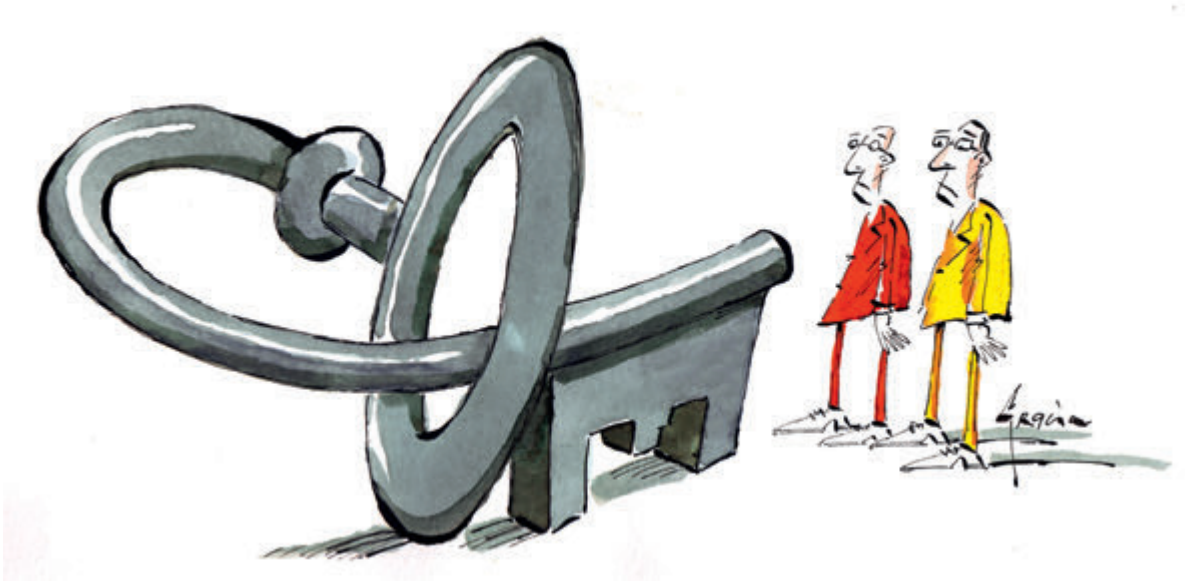
Le contrôle de l'évolution du loyer en cours de bail (au travers d'un maximum fondé sur l'IRL) ne permettrait pas au propriétaire d'ajuster de manière optimale son montant. Dès lors, à la relocation, la hausse du loyer serait brutale, le propriétaire cherchant à pallier l'absence d'ajustements graduels des années passées (Andrews *et al*., 2011). Par effet de retour, cela désinciterait les locataires en place à déménager, ce qui nuirait à la fluidité résidentielle mais produirait aussi des inégalités entre locataires de longue date et nouveaux locataires. Dès lors, le contrôle des loyers à la relocation et l'établissement d'un loyer de référence permettraient de résoudre ces inefficiences et inégalités. Cependant, un encadrement strict des loyers engendrerait d'autres inefficiences sous la forme d'une moindre qualité des logements et d'une contraction de l'offre à long terme (Andrews *et al.*, 2011). Au final, c'est donc la libre fixation des loyers qui serait optimale.

Le problème de cet argumentaire est que, dans les zones tendues, la libre fixation des loyers se traduirait inévitablement par des loyers élevés et donc par des parts de budget consacrées au logement par les locataires trop importantes voire prohibitives. Les conséquences en sont connues : risque accru d'impayés de loyers et d'arbitrage budgétaire, gentrification. L'encadrement des loyers dans les zones tendues peut donc se concevoir, en tout cas momentanément, en attendant qu'elles « se détendent ».

Les garanties contre les impayés de loyers et les dégradations

Pour beaucoup d'observateurs, la procédure permettant de mener à l'expulsion d'un « mauvais locataire » est trop longue, coûteuse et aléatoire. En la matière, il est vrai que la réglementation française diffère substantiellement de celle observée dans d'autres pays (par exemple, à Québec où la loi permet d'envisager une action pour recouvrer le loyer dès 5 jours de loyer impayé. Pour la France, Djankov *et al.* (2003) évaluent les différentes étapes de la procédure de rupture du contrat de bail à une durée moyenne de 226 jours, soit

(2) Commission spécialisée de coordination des actions de prévention des expulsions locatives.



7,5 mois. Le profil des ménages qui ne payent pas leur loyer, ainsi que le comportement des propriétaires-bailleurs, soulèvent toutefois la question de la procédure d'expulsion à envisager.

La réalité des locataires en impayés de loyer

Environ 10 % des locataires du parc privé et social, soit plus d'un million de ménages, connaissent des impayés de loyer, dont une majorité à plusieurs reprises au cours de l'année (Bonnet *et al.*, 2011). Ce sont souvent des ruptures de parcours (chômage, maladie, séparation du couple) qui rendent difficiles une dépense de logement jusqu'alors maîtrisée (Wagner *et al.*, 2014). Ainsi, les impayés locatifs découlent dans 58 % des cas d'une baisse de ressources. À l'opposé, un montant trop élevé du loyer au moment de l'emménagement n'est un facteur explicatif de l'impayé que dans 7 % des cas. De même, les litiges entre locataires et bailleurs (portant sur les montants de loyer, de charges, sur l'état du logement ou sur les conditions d'un congé), n'expliquent que 10 % des impayés. Ces constats sont globalement identiques dans les parcs privés et sociaux.

Selon l'enquête de Wagner *et al.* (2014), 70 % des personnes en situation d'impayé disposent de revenus très modestes, inférieurs au seuil de pauvreté, et la moitié d'entre elles sont sans-emploi. Les personnes seules et les familles monoparentales sont les plus touchées. Ces dernières, notamment, sont surreprésentées dans les impayés de loyer relativement à leur poids dans le parc locatif. Les montants dus ne sont pas négligeables, de l'ordre de 4 200 euros en moyenne au moment de l'assignation en justice et de 6 000 euros lorsque la décision judiciaire de résilier le bail a été prise.

Le comportement des propriétaires-bailleurs face à l'impayé de loyer

Chaque année depuis 2006, les bailleurs ont amené devant les tribunaux 150 000 nouvelles affaires pour impayés de loyer, soit environ 15 % des impayés[3]. Ce faible taux d'assignation en justice est à mettre en regard d'un taux de rejet de la demande en paiement et/ou en résiliation-expulsion de seulement 3 % mais aussi d'affaires dont le jugement est rendu, en moyenne, au bout de quatre mois. Même si la décision de justice ne signifie pas forcément la mise en exécution immédiate de la décision (le juge peut octroyer un délai de paiement et peut aussi permettre aux locataires de rester dans les lieux pour une durée de 1 mois à 3 ans), la judiciarisation des impayés est faible alors que la probabilité de succès en est élevée. L'étude de Wagner *et al.* (2014) montre qu'en fait, les propriétaires-bailleurs tentent souvent de résorber la dette à l'amiable avec leur locataire (notamment dans les trois premiers mois), l'entrée en

(3) Source : *Annuaire statistique de la justice, 2011-2012.*

phase contentieuse s'effectuant généralement entre six mois et un an de loyers impayés. Cependant, après un an de dette locative, 40 % des bailleurs enquêtés n'ont pas encore assigné leur locataire en justice.

Enfin, notons que 15 % des locataires en impayés de loyer voient leur aide au logement suspendue, ce qui est faible au regard de la proportion de locataires percevant des aides au logement (45 %). De deux choses l'une, soit effectivement les propriétaires-bailleurs méconnaissent très mal leur droit d'agir comme tiers détenteur des aides au logement, ce qui semble étonnant eu égard à leur profil (cf. encadré ci-contre), soit ils préfèrent ne pas l'exercer de façon à ne pas rendre l'apurement de la dette locative encore plus difficile[4].

Globalement, le comportement « moyen » du propriétaire-bailleur s'accorde assez mal avec celui d'un investisseur pur qui n'accorderait aucune importance à la situation du locataire même s'il peut aussi être de l'intérêt (financier) du bailleur de ne pas trop accabler un locataire déjà en difficulté. Le point clé dans la relation propriétaire-locataire est que les difficultés rencontrées par le second s'expliquent assez rarement par sa mauvaise foi (généralement, il ne peut plus payer du fait d'une baisse soudaine de ses revenus) tandis que le premier, de son côté, doit faire face à des dépenses liées au logement locatif (charges de copropriété, impôts fonciers, travaux, remboursement d'emprunt). Le problème n'est pas tant la réglementation de cette relation que l'exogénéité de la raison amenant à la rupture du contrat liant les deux parties, la perte de revenus de l'un entraînant la perte de revenus de l'autre.

La loi ALUR : vers une meilleure gestion des impayés et expulsions locatives ?

Les nouvelles dispositions de la loi ALUR, notamment celles concernant la GUL, cherchent à renforcer la garantie contre les impayés de loyer. La GUL, assurance gratuite, sera systématiquement offerte à chaque nouvelle location à compter du 1er janvier 2016. Le bailleur privé davantage sécurisé devrait alors accepter de louer à des ménages présentant des profils plus risqués, et le marché locatif deviendrait moins dual (cf. encadré, p. 35). L'un des problèmes soulevés par les opposants à la GUL est la déresponsabilisation des propriétaires et locataires qui pourrait en résulter puisque l'État assumerait (en dernier ressort) les impayés de loyer. Le coût de la GUL, difficile à évaluer puisqu'il dépend du comportement des propriétaires et locataires, pourrait cependant être important pour les finances publiques, certains avançant un montant de 3 milliards d'euros. Le coût potentiel de la GUL doit aussi être mis en regard des problèmes d'impayés qu'il est censé résoudre à l'origine : les loyers impayés donnant lieu à assignation représentent environ 2 % des loyers acquittés par les locataires. Enfin, la GUL pose un problème de concurrence à l'encontre des assureurs privés qui, GLI et GLR comprises, ont signé 800 000 contrats et menacent de faire valoir leur droit auprès de la Commission européenne. Pour cette raison mais aussi du fait de l'incertitude de son coût pour l'État, il n'est pas certain que le décret d'application de la GUL soit publié. D'ailleurs, il n'est pas non plus certain que cela soit souhaitable. En revanche, pour résoudre la question des impayés de loyers très en amont et ainsi éviter l'assignation, le renforcement du mandat de la CCAPEX constitue une avancée (Wagner *et al.*, 2014).

(4) Les propriétaires-bailleurs appartenant avant tout aux ménages aisés, on peut en déduire que leur niveau d'éducation est, en moyenne, plutôt élevé. De ce fait, si l'investissement locatif résulte d'un pur arbitrage financier, on s'attend aussi à ce que le propriétaire-bailleur soit au fait de ses droits.

BIBLIOGRAPHIE

- **Andrews D., Sánchez A.C.** et **Johansson A.** (2011), « Housing Markets and Structural Policies in OECD Countries », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 836.
- **Bosvieux J.** (2012), « Bailleurs et locataires dans le parc privé », *Document de l'ANIL*.
- **Bonnet F., Safi M., Lalé E.** et **Wasmer É.** (2011), « À la Recherche du locataire "idéal" : du droit aux pratiques en région parisienne », *Regards croisés sur l'économie* n° 9, Paris, La Découverte.
- **CGDD** (2010), « Cinq millions de ménages multipropriétaires », *Le point sur*, n° 49.
- **Djankov S., La Porta R., Lopez-de-Silanez F.** et **Shleifer A.** (2003), « Courts », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 2.
- **Le Bayon S., Madec, P.** et **Rifflart C.** (2013), « Quelle régulation du marché locatif privé ? État des lieux et évaluations des dernières mesures gouvernementales », *Revue de l'OFCE*, numéro spécial « ville et logement ».
- **Wagner N., Maury N.** et **Chodorge M.** (2014), « Bailleurs et locataires face à l'impayé : activité de conseil des ADIL en matière de prévention des expulsions », *Document de l'ANIL*.

LE(S) PROFIL(S) DU PROPRIÉTAIRE-BAILLEUR « PERSONNE PHYSIQUE »

À partir de la fin des années 1980, l'existence d'une réglementation stabilisant la relation locative, conjointement à la mise en place de dispositifs fiscaux à l'investissement locatif, ont contribué à relancer la « vocation de propriétaire-bailleur » et ce, malgré un environnement réglementaire jugé plutôt favorable aux locataires.

En effet, alors que le nombre de logements locatifs détenus par des personnes physiques avait diminué de plus de 60 000 unités par an entre 1984-1988, il a amorcé une reprise dès le début des années 1990 (graphique 1). Ainsi, au cours des années 1990, les propriétés-bailleurs ont mis en location 71 000 unités supplémentaires en moyenne chaque année et, sur la période 2000-2013, environ 49 000.

Cette reprise dans la vocation de propriétaire-bailleur coïncide avec le dispositif fiscal Besson mis en place en 1990 et a perduré toute la décennie suivante. Le désintérêt relatif pour le dispositif Robien de 2003 à 2009 correspond à une période de fort essor de l'accession à la propriété au titre de la résidence principale tandis que le dispositif Scellier, à partir de 2009, a relancé le nombre de propriétaires-bailleurs.

Les propriétaires-bailleurs sont en effet quasiment tous déjà propriétaires de leur résidence principale (CGDD, 2010). L'investissement locatif va alors s'inscrire en substitution des placements financiers pour bon nombre de ces propriétaires-occupants, un tiers « seulement » des propriétaires-bailleurs ayant reçu en héritage le(s) bien(s) mis en location. Au total, ces multi-propriétaires ne disposent pas tous d'un patrimoine immobilier important : 60 % des propriétaires-bailleurs ne possèdent qu'un seul logement locatif (Bosvieux, 2012).

En moyenne, les propriétaires-bailleurs sont plus aisés que les propriétaires seulement occupants : le revenu par unité de consommation (UC) des premiers est ainsi supérieur d'environ 34 % à celui des seconds (CGDD, 2010). De ce fait, les ouvriers et les employés, qu'ils soient actifs ou retraités, sont sous-représentés (relativement à leur poids dans la population) parmi les propriétaires-bailleurs (Bosvieux, 2012). Derrière ces moyennes de revenus, se cachent cependant trois profils de propriétaires-bailleurs :

- des retraités, anciens artisans-commerçants ou agriculteurs, dont les revenus par UC sont légèrement supérieurs à ceux des propriétaires seulement occupants ;

- des actifs, principalement des professions intermédiaires, des agriculteurs et artisans, dont les revenus moyens par UC sont supérieurs de 30 % à ceux des propriétaires seulement occupants ;

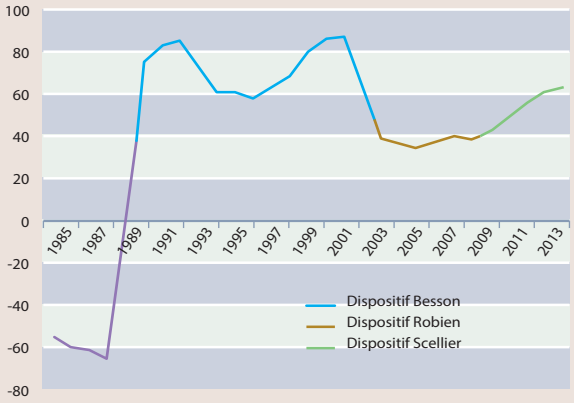
- des actifs aux revenus très élevés et dont les revenus par UC sont 2,5 fois plus élevés que ceux des propriétaires seulement occupants.

En 2008, 42 % des propriétaires-bailleurs aux revenus très élevés avaient eu recours à un moment ou un autre à un dispositif fiscal pour acquérir leur(s) bien(s) et 15 % d'entre eux en avaient hérité. À l'inverse, les actifs des professions intermédiaires ainsi que les agriculteurs et artisans étaient devenus très majoritairement propriétaires-bailleurs par héritage. Enfin, les retraités, anciens artisans-commerçants ou agriculteurs, sont généralement entrés en possession de leur(s) bien par la seule acquisition, sans recourir aux dispositifs fiscaux et sans bénéficier de l'héritage.

Au total, la propriété du logement locatif est plutôt concentrée : 33 % des propriétaires-bailleurs ont un niveau de vie supérieur au 9e décile[1] et détiennent à eux seuls 65 % du parc locatif des personnes physiques. 20 % des propriétaires-bailleurs possèdent plus de la moitié du parc locatif privé.

Sandrine Levasseur

Nombre de nouveaux logements mis en location par les personnes physiques (en milliers)



Source : Comptes du logement, Commissariat général au Développement durable ; calculs de l'auteur.

(1) Ils font donc partie des 10 % des ménages français les plus riches.

FONCTIONNEMENT ET GRANDES TENDANCES DU MARCHÉ IMMOBILIER

Didier Cornuel
Professeur émérite d'économie à l'Université de Lille (Laboratoire LEM)

Phénomène régulièrement mentionné dans le débat public, la forte hausse des prix de l'immobilier depuis la fin des années 1990 a fait l'objet de nombreuses analyses et interprétations. Qu'est-ce qui explique une telle évolution ? Didier Cornuel commence par expliquer les rouages du marché du logement : il s'agit d'un bien spécifique, pour lequel ce ne sont pas les coûts de production qui déterminent le prix, mais l'inverse, *via* un mécanisme d'anticipations. Il montre ensuite que le doublement des prix observé depuis une quinzaine d'années ne résulte pas d'un excès d'offre mais d'une baisse des taux d'intérêt.

C. F.

L'évolution des marchés immobiliers depuis trente ans donne lieu à de multiples interprétations. Pour en déterminer les facteurs réels il est nécessaire de rappeler les mécanismes fondamentaux du marché du logement. Sur ces bases, on voit que le doublement des prix de l'immobilier depuis quinze ans n'est pas dû à un déficit de logements mais résulte d'un choc de crédit. Les prix connaîtront donc une baisse significative quand les conditions de crédit redeviendront plus « normales ».

Les mécanismes du marché du logement

Un bien dont la valeur présente est déterminée par la valeur future

Économiquement, un logement est d'abord un *produit*. Ce produit est une construction sur une parcelle de sol dans une combinaison spécifique pour chaque opération, notamment en termes de densité d'utilisation du sol. Construction et sol constituent des *facteurs de production*. Dans ces facteurs, la construction fait elle-même l'objet d'une production à partir d'autres facteurs de production : le capital (matériaux de construction et équipement) et le travail. Le sol est un bien nécessaire à la production de logement mais n'est pas produit. Après destruction de la construction, le sol est, en principe, retrouvé intact.

Le produit logement est durable. Son utilisation constitue *un service* qui a une valeur économique représentée par le loyer. Ce loyer est effectif quand le logement est locatif. Quand l'occupant est le propriétaire, il s'agit d'un loyer dit *imputé*.

La détention d'un bien immobilier constitue un droit sur les recettes qu'il peut générer. Cette caractéristique confère au produit la dimension économique d'un *actif*. Il s'agit d'un actif corporel ou réel, catégorie qui se différencie des actifs incorporels tels que des brevets ou des actifs financiers.

Pour chacune de ces dimensions de produit, de service, et d'actif, il existe des prix et des volumes de transactions, qui font l'objet de mesures statistiques. On les trouve dans la production statistique publique de l'INSEE (comptes nationaux, indices de prix, etc.) et du SOeS – Service de l'observation et des statistiques du Commissariat général au développement durable.

Comme le logement est d'abord construit avant d'être vendu puis occupé, on pourrait penser que les prix et les volumes sont déterminés dans ce sens, c'est-à-dire à partir du coût de production vers le prix de l'actif puis vers le loyer. En réalité, le raisonnement économique montre que la détermination s'opère dans le sens inverse : c'est le loyer qui détermine le prix du bien et le prix du bien qui détermine le coût de production.

Comme le logement est d'abord produit avant d'être occupé, ce sont les valeurs futures qui déterminent les valeurs présentes. Ce mode de détermination n'est possible que parce que les agents économiques opèrent des *anticipations*. Ainsi, un bailleur qui vient d'acheter un logement envisagera de le louer à un certain niveau de loyer. Mais si ce niveau est trop élevé par rapport au loyer du marché, il sera amené à réduire ses prétentions. Inversement, si ce niveau est plus bas, il l'augmentera autant que possible. De même, un promoteur anticipe le prix de vente du programme qu'il produit pour déterminer, par un compte à rebours, le coût foncier que le programme peut supporter. C'est donc bien le futur anticipé qui détermine le présent.

Plus précisément, le prix du service logement, le loyer réel ou imputé, est déterminé sur le marché du service. L'offre y est représentée par les logements existants, la demande par la population. La rencontre de l'offre et de la demande conduit à un niveau de loyer. Ce niveau de loyer et les anticipations sur son évolution définissent la *valeur fondamentale* ou *valeur actualisée nette (VAN)* qui est le prix de l'actif logement. Cette *VAN* est la somme des loyers futurs nets des charges et impôts. L'actualisation consiste à ramener une valeur future à une valeur présente par un calcul qui est l'inverse de la capitalisation des intérêts. Le taux d'actualisation est donc un taux de rendement ou un taux d'intérêt qui est déterminé finalement par les banques centrales. Sous des hypothèses simplificatrices, le prix est égal au loyer divisé par le taux d'actualisation, P = L/i. Par conséquent, si par exemple le taux d'intérêt est réduit de moitié, les prix doublent.

Le prix de l'actif constitue le prix de référence pour la production de biens neufs. À partir de ce prix, pour un programme de construction donné, le promoteur définit un volume de construction qui présente un coût. En soustrayant ce coût de construction du prix de vente, il obtient la charge foncière maximale admissible. En termes plus économiques, la demande de sol pour la construction est une *demande dérivée de facteur*. Son prix est déterminé par le prix des logements, et non l'inverse. Ce mode de détermination diffère de celui des autres biens dont le prix est égal à un coût de production augmenté d'une marge. Dans le cas du logement, comme le sol n'est pas produit, son prix est celui que les acquéreurs sont disposés à payer, soit directement quand ils l'achètent eux-mêmes, soit indirectement par l'intermédiaire d'un promoteur.

Un bien hétérogène

Ces observations valent pour les logements en général. Mais les logements sont quasiment tous différents : ce sont des *biens hétérogènes*. Les mécanismes évoqués valent également pour chaque bien. Mais émerge un nouveau problème qui est celui de l'allocation des différents biens entre les demandeurs. Le mécanisme d'allocation est un mécanisme d'enchères. Les biens présentent une désirabilité différente. Chaque demandeur définit le prix maximal qu'il est disposé à payer pour chacun d'eux. Les biens sont attribués au plus offrant en commençant par les plus désirables. Le prix (ou le loyer) de chaque bien est celui que propose celui à qui il est alloué. En définitive, c'est le demandeur qui fait le prix (ou le loyer). Là aussi, le fonctionnement du marché du logement diffère de celui des autres biens qui sont le plus souvent reproductibles à l'identique sans limite et donc parfaitement substituables.

Une des dimensions essentielles de la différenciation des biens est la localisation. Dans les grandes agglomérations françaises, la centralité est un facteur d'attractivité. Les ménages arbitrent entre la centralité et l'espace de logement consommé. À besoins en surface comparables, notamment du fait du nombre de personnes du ménage, les plus aisés seront dans des zones plus centrales ou plus attractives. À revenu égal, les ménages de plus petite taille seront logés plus près des centres. C'est ce que montre l'observation statistique.

Tous ces mécanismes déterminent la situation à long terme. Mais ils contribuent aussi aux évolutions de plus court terme.

Les évolutions du marché

Quand le marché est à l'équilibre, la demande n'évolue pas, les loyers et les prix sont stables et la construction sert uniquement à compenser l'amortissement du parc existant. En réalité, le plus souvent, la demande augmente sous l'effet de la pression démographique ou de l'augmentation des revenus[1]. L'ajustement de l'offre s'opère à la fois par un accroissement des volumes et un ajustement des prix. Ces évolutions se font sur le long terme mais consistent aussi en ajustements de court terme.

(1) Dans certains cas, comme en Allemagne ces dernières années et dans d'autres pays européens, la population diminue et donc la demande de logement aussi. Ceci explique largement la situation favorable du logement pour les ménages dans ces pays.

À long terme, la consommation de service du logement et donc le patrimoine logement évoluent de manière parallèle au produit intérieur brut (PIB). Quant aux prix, ils croissent moins vite que le revenu de l'ensemble des ménages, de telle sorte que les gains de pouvoir d'achat logement permettent une augmentation de la consommation de logement et donc une amélioration des conditions de logement. Cet accroissement a pris la forme d'une hausse très sensible du nombre de logements et une amélioration nette des caractéristiques des logements, surface, confort sanitaire, isolation, *etc.*

À plus court terme, le secteur du logement subit des chocs qui provoquent des fluctuations ou des cycles relevant de la conjoncture. Ces cycles constituent les réponses du secteur du logement et du reste de l'économie à ces chocs et consistent dans le retour au sentier de croissance de long terme. Ils contribuent à brouiller l'évolution de long terme. Il est donc essentiel de bien les identifier. Nous considérerons les deux derniers cycles qui ont eu une ampleur et des conséquences particulièrement importantes.

Le cycle des années 1985 à 2000

À partir du milieu des années 1980, l'immobilier a connu une phase d'expansion qui s'est manifestée d'abord par un accroissement des quantités échangées puis par un accroissement des prix, ce qui a conduit à leur doublement entre 1985 et 1990, avant d'entrer dans une phase de contraction des volumes puis des prix, pour revenir à un équilibre à la fin des années 1990. C'est ce que montre le graphique 1, qui représente les prix et le nombre de transactions d'appartements anciens à Paris.

Ce phénomène a été mondial. Il a été particulièrement marqué au Japon et dans le reste de l'Asie, ainsi qu'aux États-Unis. En France, l'information statistique manque pour évaluer l'extension géographique du phénomène. Il est vraisemblable toutefois qu'il a été beaucoup plus marqué à Paris que dans le reste du territoire, où la variation des prix a été moindre.

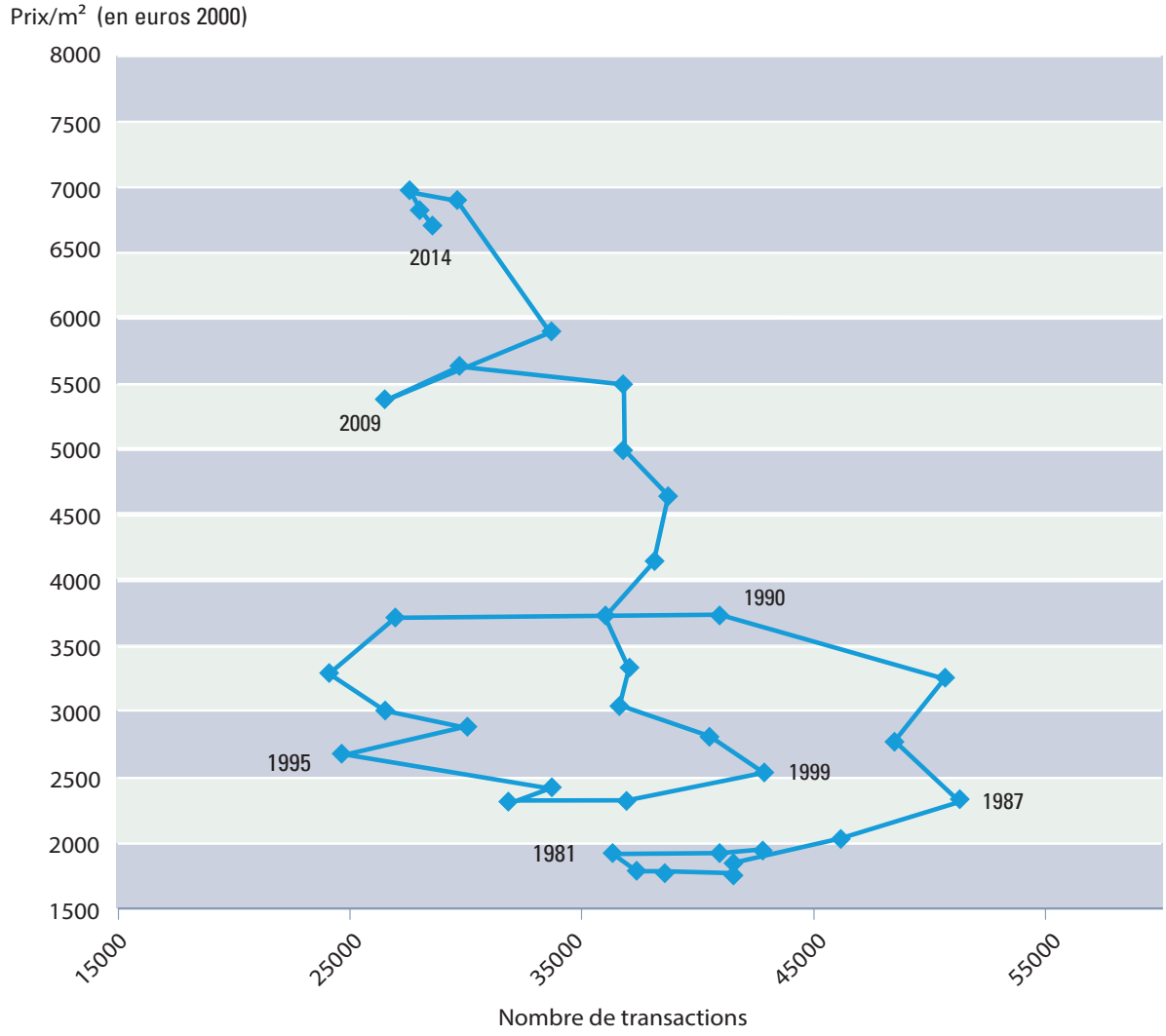
On a souvent qualifié ce cycle de « bulle ». Une bulle est un mouvement spéculatif où les prix augmentent au-delà de la valeur fondamentale, parce que les agents anticipent une hausse. Arrive un moment où la bulle ne trouve plus d'alimentation et où elle éclate.

En réalité, la croissance des volumes et des prix n'était pas la manifestation d'une bulle mais avait un fondement objectif résultant du contexte macroéconomique.

Dans les années 1980, les pays développés finissent de digérer les effets des chocs pétroliers de la décennie précédente. En particulier, l'inflation est résorbée. Elle revient à moins de 3 % en 1988 après avoir dépassé 13 % en 1980. Or, l'immobilier constitue une bonne protection contre l'inflation. En tant qu'actif réel, il se revalorise avec la hausse des prix, ce qui n'est pas le cas de tous les actifs financiers. Avec la chute de l'inflation, les actifs financiers retrouvent leur attractivité et les investisseurs arbitrent en cédant leur patrimoine immobilier. C'est le cas des propriétaires bailleurs qui se sont mis à vendre leur patrimoine, soit à leur occupant, soit à des opérateurs pour des « ventes à la découpe », c'est-à-dire des ventes à l'unité après un achat en bloc. L'effet de ces ventes a été la contraction en valeur absolue du parc locatif privé. Les pouvoirs publics en ont pris conscience, ce qui a conduit aux premiers dispositifs d'aide à l'investissement locatif. La contraction du parc locatif a entraîné une augmentation des loyers réels, ce qui a ramené le rendement des actifs immobiliers au niveau de celui des actifs financiers. Il s'agit là d'un mécanisme d'arbitrage classique entre classes d'actifs.

Du côté des acquéreurs, l'achat était une nécessité pour se loger dans le contexte de réduction de l'offre locative. Par ailleurs, la baisse de l'inflation a entraîné celle des taux d'intérêt nominaux, qui a conduit à son tour à la réduction du montant des mensualités de remboursement des prêts. Or, les ménages sont soumis à une contrainte de liquidité, c'est-à-dire à un taux d'endettement maximal défini comme le rapport mensualité/revenu. Cette contrainte les rend plus sensibles

Graphique 1. **Prix moyen des appartements (en €/m²) et nombre de transactions immobilières à Paris dans l'ancien**



au montant nominal de l'annuité qu'à son évolution réelle. La cession de logements par les bailleurs a donc pu rencontrer une demande de propriétaires pour occupation personnelle.

Comme l'ensemble de ces intervenants étaient majoritairement des non-professionnels de l'immobilier, ils ont commis des erreurs d'anticipations sur le nouveau prix d'équilibre. La trajectoire prix-quantités des transactions, qui revêt la forme d'une spirale, est la manifestation des tâtonnements du marché, conformément au modèle dit en toile d'araignée (*cob-web*). Les années 1990 ramènent les volumes de transaction à leur équilibre de long terme et les prix à un niveau un peu supérieur au prix d'entrée dans le cycle. Par ailleurs, le rôle du parc locatif privé a rendu le phénomène plus marqué dans les zones où ce parc était important, comme à Paris.

Le cycle des années 2000

À la fin des années 1990, les prix des logements repartent à la hausse, à tel point qu'ils doublent entre 1999 et 2007. Cette très forte progression a concerné l'ensemble de la France mais aussi la plupart des pays développés.

Ce doublement des prix est quelquefois interprété comme la manifestation d'un déficit de l'offre par rapport à la demande. Or, l'offre est constituée des

logements et la demande des personnes. S'il y avait eu un déficit suffisamment marqué pour faire doubler les prix, on l'aurait observé, soit sous la forme d'une contraction du parc ou d'une moindre croissance, soit sous la forme d'un accroissement de la population. La pénurie se serait traduite aussi par un resserrement de la population dans les logements et une dégradation générale des conditions de logement. En outre, ce phénomène aurait concerné de nombreux pays. Or, on n'a rien observé de tel. Le parc de logements a continué à croître comme la surface de logement par personne, et les conditions de confort ont continué de s'améliorer.

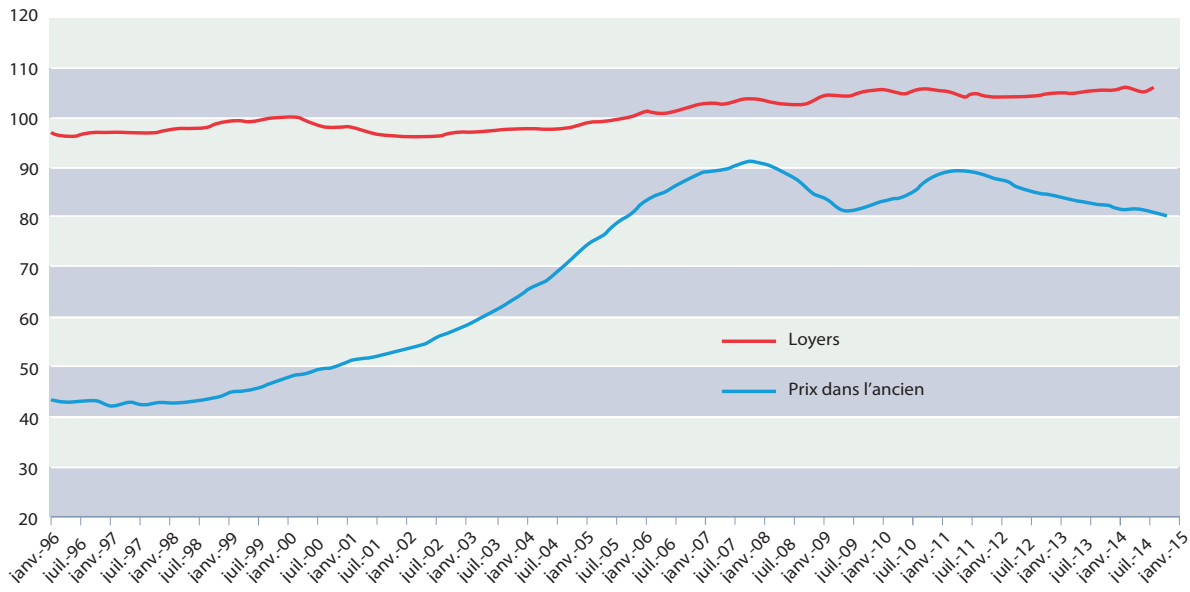
Par ailleurs, si la hausse des prix était imputable à un déficit de logements, il y aurait eu non seulement une tension sur les prix mais aussi sur les loyers. En effet, si les prix sont trop élevés pour que les ménages achètent, ceux-ci peuvent toujours se tourner vers la location. Or, les loyers n'ont pas progressé au même rythme que les prix. Depuis quinze ans, l'indice du prix des loyers n'a augmenté que d'environ 7 points de plus que l'indice des prix à la consommation (IPC), quand l'indice du prix des logements anciens, inflation déduite, connaissait un doublement (graphique 2).

Le phénomène marquant du cycle actuel est justement l'évolution divergente du prix des logements et des loyers. Cette divergence indique la source du choc. Le mécanisme présenté plus haut de la détermination du prix par les loyers montre que la croissance des prix à loyers inchangés est imputable à l'évolution du taux d'actualisation ou taux d'intérêt. C'est exactement le phénomène qu'on a observé : les taux d'intérêt ont diminué de moitié entre la fin des années 1990 et 2006 et sont maintenus actuellement à des niveaux très bas par la Banque centrale européenne (BCE). Le taux directeur a diminué de moitié et les prix de l'immobilier ont doublé.

L'augmentation des prix résulte donc d'un choc de crédit. Ce choc a pris la forme d'une hausse des volumes de crédit à l'habitat distribué. En France, ce sont les montants unitaires prêtés, plus que le nombre des emprunteurs, qui ont progressé. Les conditions de prêt ont joué non seulement sur la valorisation des actifs par le taux de rendement mais aussi sur la capacité d'endettement. Celle-ci est déterminée par le montant nominal de la mensualité qui dépend du taux d'intérêt, mais aussi par la durée du prêt. Ainsi, de 2000 à 2006, la durée moyenne des prêts est passée de 13,8 ans à 19,9 ans (source : Observatoire du financement du logement) tandis que le taux d'intérêt moyen de ces prêts[2] a diminué de 6,2 % à 3,5 % (source : Banque de France). Avec un taux d'effort à peu près identique, les ménages ont pu emprunter deux fois plus. Ils ont donc pu payer deux fois plus cher leur logement. Comme ce sont eux qui font les prix, les prix ont doublé.

(2) Prêts à taux fixe.

Graphique 2 **Prix et loyers des logements en France (indices déflatés)**



Le rôle déterminant des conditions de financement dans le doublement des prix trouve sa confirmation en 2008-2009 : quand les banques centrales ont relevé leurs taux directeurs, en 2005-2006, les banques commerciales ont durci les conditions de prêt. Cette politique a été le facteur de retournement du cycle. En France et ailleurs, les prix ont chuté de manière sensible. Lorsque la BCE a assoupli les conditions de refinancement des banques, fin 2009, les prix en France sont repartis à la hausse pour retrouver leur sommet. Dans d'autres pays, les conditions de crédit ont davantage pesé sur les volumes, ce qui a limité la remontée des prix.

Un trait caractéristique de ce cycle, notamment par rapport au cycle précédent, est qu'il a été assez uniforme dans l'espace, notamment en France. Le doublement des prix a été général, que ce soit dans les zones les plus chères ou dans les zones de moindre activité immobilière. Ceci confirme qu'il ne s'agit pas de l'effet d'une tension qui serait vraisemblablement plus différenciée spatialement.

Dans la plupart des pays développés, la crise de 2008-2009 s'est traduite par une vague massive de défaillances d'emprunteurs, ce qui a mis des banques en difficulté. La crise s'est transmise à l'ensemble de l'économie. Les pays occidentaux ont connu la troisième récession de l'après-guerre et la deuxième due à une crise immobilière. Les États et les banques centrales sont intervenus et ont adopté des mesures de soutien des banques et de l'activité économique en général. La plupart des États se sont alors fortement endettés. En France, les défaillances d'emprunteurs sont restées limitées et les soutiens au secteur bancaire modérés. L'accroissement de la dette publique résulte du ralentissement économique et du maintien de la dépense publique pour soutenir l'activité. La politique de soutien de la BCE a permis que les conditions de crédit restent très avantageuses, et même plus qu'avant la crise. Elles ont conduit au maintien des prix immobiliers à un niveau élevé. C'est la dégradation des conditions macroéconomiques qui a conduit à un effritement des prix et à un ralentissement de l'activité immobilière.

Quand les conditions de crédit redeviendront plus normales, c'est-à-dire avec des taux plus élevés, les prix connaîtront une baisse plus significative. Ces conditions de crédit dépendent directement de la politique de la BCE mais, derrière elle, sont conditionnées par le contexte mondial et notamment les décisions de la banque centrale des États-Unis.

BIBLIOGRAPHIE

- **Clévenot M.** (2011), *Les prix immobiliers en France : une évolution singulière*, INSEE, note de conjoncture, juin.
- **Conseil d'analyse stratégique** (2011), « L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans », *La note d'analyse*, n° 221, avril.
- **Cornuel D.** (2013), *Économie immobilière et des politiques du logement*, Bruxelles, De Boeck.
- **Cornuel D.** (1999), « L'hypothèse de bulle immobilière », *Revue de l'OFCE*, n° 70.
- **Dujardin M., Kelber A., Lalliard A.** (2015), « Surévaluation et rentabilité des biens immobiliers en zone euro : l'apport des données en euros par mètre carré », *Bulletin de la Banque de France*, n° 199, 1er trimestre.
- **Moëc G.** (2006), « La soutenabilité des prix de l'immobilier aux États-Unis et en Europe », *Bulletin de la Banque de France*, n° 148, avril.

VERS UNE FRANCE DE PROPRIÉTAIRES ?

Jean-Claude Driant
Lab'Urba – École d'urbanisme de Paris

Posséder son logement est une aspiration largement répandue parmi les Français, qui est appuyée à la fois par les discours politiques et les politiques publiques. Doit-on pour autant poursuivre l'objectif « tous propriétaires » ? Jean-Claude Driant montre que les gouvernements, quelle que soit leur orientation idéologique, se sont toujours montrés prudents sur cette question. Ainsi, l'accès à la propriété n'a jamais constitué le volet unique des politiques du logement. Car même si son développement apparaît bénéfique à de nombreux égards – constitution de patrimoines pour les couches moyennes et populaires, contribution à la mixité sociale et à la fluidité du marché immobilier… –, elle est également porteuse de risques. Outre l'exposition des plus fragiles au surendettement, dont la crise des *subprimes* a brutalement rappelé les dégâts potentiels, un développement irraisonné de l'accès à la propriété peut aussi constituer un frein à la mobilité géographique, dans une société où les évolutions de l'emploi et de la famille y incitent.

C. F.

Les politiques du logement donnent fréquemment lieu à des slogans ou des affirmations péremptoires, quand elles ne sont pas franchement guerrières, tels les intitulés de lois d'« engagement national pour le logement » (loi du 13 juillet 2006) ou de « mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions » (loi du 25 mars 2009). L'un de ces slogans revient périodiquement dans le discours politique, généralement dans les périodes d'orientation libérale : celui de la France de propriétaires. Dernier en date, le quinquennat de Nicolas Sarkozy en avait fait, au moins dans un premier temps, l'élément quasi unique de sa politique du logement. Depuis l'élection de François Hollande en 2012, le thème est mis en retrait derrière d'autres axes majeurs : l'enjeu d'une reprise de la construction de logements neufs, la régulation des loyers et les politiques de mixité sociale.

Ces fluctuations, très marquées en apparence par les débats idéologiques, s'avèrent trompeuses. En effet, à y regarder de plus près, on constate à la fois que jamais les politiques du logement n'ont véritablement misé sur la monoculture de la propriété et que la promotion prudente de ce statut est, en fait, d'une grande constance.

Après avoir situé notre pays et ses évolutions récentes dans le panorama européen en la matière, nous tenterons de comprendre les ressorts de ce qui justifie la poursuite du développement de la propriété et ce qui impose de le faire avec prudence.

Une situation médiane en Europe et une croissance ralentie

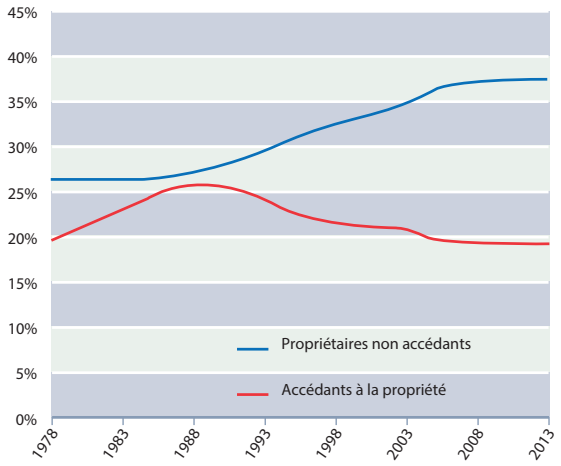
En 2013, 58 % des ménages vivant en France étaient propriétaires de leur résidence principale[1]. Les deux tiers d'entre eux n'avaient pas de charge de crédit à rembourser, soit qu'ils étaient arrivés au bout de leur prêt, soit qu'ils n'en avaient pas souscrit. Ce sont donc près de 40 % des ménages vivant en France qui n'ont plus désormais pour charge de logement que celles liées à la maintenance de leur patrimoine et aux consommations associées (notamment l'eau et le chauffage). Ils sont plus nombreux que les locataires.

Les années 2000 sont marquées par un ralentissement de la hausse de la part de ménages propriétaires (graphique 1, p. 47) et le début des années 2010 par une baisse sensible du flux de nouveaux accédants. C'est ainsi que l'Insee observe qu'en 2013, le rythme

(1) Source : Insee – Enquête logement 2013.

moyen annuel de nouveaux acquéreurs était de 540 000 ménages, contre 650 000 en 2006[2]. Le vaste mouvement de croissance qui aurait permis d'atteindre un taux de 70 % de propriétaires souhaité par Nicolas Sarkozy après son élection en 2007 n'a donc pas eu lieu.

Graphique 1 **Taux de propriétaires occupants** (en %, 1978-2013)



Source : INSEE – Enquêtes logement.

Avec 58 % de propriétaires, la France se trouve en compagnie de l'Autriche et des Pays-Bas[3], en position médiane entre des pays ayant des taux assez nettement supérieurs (entre 65 et 69 %) tels que le Royaume-Uni, la Belgique, l'Italie, la Finlande ou la Pologne et ceux dans lesquels les propriétaires restent minoritaires (entre 38 et 46 %) tels que l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Suisse. Il existe certes des pays où le taux de propriétaire est encore nettement supérieur, mais la plupart d'entre eux relèvent de la situation spécifique des ex-pays soviétiques ou du bloc de l'Est qui ont connu des dynamiques de privatisation massive. C'est ainsi qu'il y a plus de 80 %, voire 90 % de propriétaires en Estonie, en Lituanie, en Slovaquie ou en Roumanie. La péninsule ibérique est également exceptionnelle, avec des taux de propriétaires particulièrement élevés (85 % en Espagne). Toujours est-il que, contrairement à ce que suggèrent parfois les discours politiques, on peine à établir sur cette base une relation claire entre le taux de propriétaires occupants et le niveau du développement économique des pays. Il est donc difficile d'argumenter sur un supposé « retard » de la France en la matière.

En revanche, il apparaît clairement que, quel que soit leur taux actuel, la plupart des pays européens ont développé des politiques favorisant l'accroissement de la propriété occupante. Les modalités en sont très diverses : vente massive des logements sociaux à leurs occupants dans certains pays disposant d'un parc social initialement abondant (Royaume-Uni dès la fin des années 1970 et Pays-Bas à partir du milieu des années 2000), développement massif d'une offre neuve en accession à prix maîtrisé (Espagne), mise en place de prêts aidés ou réglementés (Allemagne, France), etc.

Les outils de politiques prudentes

Dans un tel contexte, comment peut-on caractériser les politiques françaises de promotion de la propriété ?

D'abord en rappelant qu'elles ne sont jamais tombées dans la monoculture de la propriété. En effet, quels que soient les slogans, on ne repère aucun moment significatif de l'histoire des politiques du logement en France pendant lequel l'État aurait renoncé à soutenir le développement des parcs locatifs. C'est même une des caractéristiques fondamentales du modèle français en matière de logement : la promotion du développement de la propriété a toujours été combinée à des politiques d'accroissement du parc locatif social et même, depuis le milieu des années 1980, avec l'encouragement de l'investissement locatif privé. Il n'y a jamais eu en France de politique du « tous propriétaires ».

Ensuite, en affirmant qu'elles ont presque toujours été accompagnées d'outils de sécurisation qui, après les errements de la fin des années 1970 et du début des années 1980[4], permettent de limiter les situations de surendettement liées au logement. Le prêt à taux zéro (PTZ) en fournit une illustration ; il exige de l'accédant une capacité de recours à des prêts bancaires libres et oblige donc les banques à vérifier la solvabilité de l'emprunteur. Par ailleurs, pour les emprunteurs à revenus modestes, le PTZ bénéficie de la garantie de l'État à travers le Fonds de garantie de l'accession sociale (FGAS). Enfin, d'une

(2) Arnaud S., Crusson L., Donzeau N., Rougerie C. (2015).

(3) Les chiffres portant sur les pays européens datent, pour l'essentiel, de 2008. Ils sont tirés de : Dol K. et Haffner M. (2010).

(4) Les premières générations du Prêt Accession à la Propriété (PAP) créé en 1977, fondées sur une inflation forte et parfois des taux progressifs, ont connu d'importantes difficultés lorsque la conjoncture économique s'est retournée au début des années 1980, entraînant un nombre élevé de sinistres chez les accédants modestes. On a parlé alors des « accidentés du PAP ».

manière générale, le crédit immobilier français a fait le choix d'éviter le système hypothécaire et résout la question des garanties de prêt par un système de cautions plus sécurisant pour l'emprunteur. Le choix sous-jacent à ces mécanismes d'aide et de garantie est de concentrer l'effort de l'accession sociale à la propriété sur les classes moyennes modestes sans aller jusqu'à une accession « très sociale » qui ferait courir des risques inconsidérés aux ménages à bas revenus.

Le ralentissement de la croissance de l'accession à la propriété sous l'effet de la forte hausse des prix immobiliers depuis le début des années 2000 puis de la crise a toutefois conduit les pouvoirs publics à réfléchir à de nouvelles modalités d'aides. Au niveau national, certaines mesures conjoncturelles ont tenté de relancer la machine avec un certain succès (déduction des intérêts d'emprunt entre 2007 et 2010, mise en place du Pass-Foncier et de la « maison à 15 euros par jour » accompagnés du doublement du PTZ en 2009 et 2010). Mais leur coût budgétaire élevé en a condamné la durabilité, puisque pratiquement tous ces mécanismes ont été abandonnés en 2011. C'est plutôt à l'échelle locale qu'il faut chercher aujourd'hui les mécanismes incitatifs les plus efficaces, sous deux formes principales. Le prêt social location accession (PSLA), forme moderne créée en 2004 d'une location accession dont le statut juridique date de 1984, semble enfin trouver un rythme de développement, principalement porté par les coopératives d'HLM et les politiques locales de l'habitat qui voient dans ce produit un moyen de développer une accession très sécurisée et ciblée sur les classes moyennes modestes. Dans de nombreuses villes engagées dans des projets urbains ambitieux se développent également les pratiques de production de « logement abordable » par lesquelles, en compensation de remises sur les charges foncières, les promoteurs privés commercialisent des logements neufs à des prix inférieurs à ceux du marché pour des accédants à revenus moyens.

Vendre les HLM à leurs occupants ?

Plusieurs pays européens ont adopté une modalité puissante de développement de la propriété occupante en mettant en vente une part importante de leur parc de logements sociaux. Cette question donne lieu en France à un débat qui reste vif.

Ouverte à la suite de l'expérience britannique lancée par le *Housing Act* de 1980, la question revient périodiquement sur l'agenda politique français. Dans notre pays, la vente des logements sociaux à leurs occupants est juridiquement possible de longue date ; elle avait été remise au goût du jour par la loi Méhaignerie de 1986, puis en 1994, en 2004, et surtout pendant le quinquennat de Nicolas Sarkozy. À chaque fois, il s'agit de favoriser la vente en incitant les bailleurs sociaux à s'engager sur des objectifs quantitatifs de mise en vente et des conditions favorables aux locataires. Il a même été brièvement question en 2004, dans le cadre d'un projet de loi porté par le ministre Gilles de Robien sous l'intitulé de « Propriété pour tous », d'introduire en France un « droit d'acheter » similaire au *right to buy* instauré en 1980 au Royaume-Uni par le gouvernement Thatcher. Ce mécanisme très favorable aux acheteurs et aidé par la part élevée de maisons individuelles dans le parc social britannique, avait conduit, en vingt ans, à la vente de près de deux millions de logements sociaux. Mais, en France, la résistance de la plupart des bailleurs sociaux et le revers électoral des régionales de 2004 ont freiné les ardeurs du gouvernement en la matière.

En 2007, après l'élection de Nicolas Sarkozy et le retour de la question à l'agenda, la ministre du Logement, Christine Boutin, avait obtenu de l'Union sociale pour l'habitat (USH) la signature d'une convention prévoyant que les bailleurs sociaux s'organisent pour mettre en vente un minimum de 40 000 logements par an. Cet accord national n'engageait que modérément les organismes bailleurs, qui s'en tinrent aux politiques énoncées par leurs conseils d'administration, même si l'État a tenté d'imposer l'énoncé d'objectifs de mises en vente dans le cadre de la première génération des Conventions d'utilité sociale (CUS) signées avec chaque bailleur en 2010[5].

Les points de vue au sein du milieu des HLM sont très partagés sur ce sujet sensible. Les organismes favorables à la vente fondent l'essentiel de leur argumentation sur l'apport en fonds propres qu'elle représente, lequel permet d'améliorer le financement de l'investissement. Ces bailleurs évoquent souvent un ratio de trois logements neufs construits grâce aux fonds propres générés par la vente d'un logement social. Il n'y aurait donc pas, selon eux, de contradiction entre vente des logements sociaux et croissance de l'offre.

(5) Ces conventions, créées par la loi Boutin de 2009 ont pour objectif d'arrêter pour chaque bailleur ses politiques patrimoniales, sociales et de service, approuvées par l'État, pour une période de six ans. La première génération des CUS porte sur la période 2011-2016.

Les opposants soulignent le risque qu'il y a à réduire l'offre la plus sociale dans les grandes villes. En effet, il y a rarement équivalence entre les logements vendus (souvent amortis et à loyer très bas) et les logements neufs dont les loyers sont plus élevés. Même si elle permet de construire, la vente HLM transforme progressivement la structure de l'offre dans un sens moins social. Les bailleurs s'inquiètent aussi de l'avenir des immeubles ainsi transformés en copropriétés, d'autant plus qu'ils y gardent souvent quelques logements que les locataires n'ont pas souhaité acheter, ce qui ne facilite pas leur gestion. D'autres, principalement des offices publics où les collectivités locales pèsent lourd, refusent la vente pour des raisons purement politiques imposées par leur tutelle. C'est le cas, par exemple à Paris.

La plupart des organismes de logement social se situent entre les deux points de vue ; ils développent presque tous des politiques prudentes et pragmatiques, mais, à l'échelle nationale, l'ensemble reste loin des objectifs gouvernementaux initiaux. Depuis le début des années 2010, le nombre de ventes annuelles varie entre 6 000 et 8 000 unités, contre environ 4 000 par an au cours des années 1990 et 2000. Depuis l'élection de François Hollande à la présidence de la République, le sujet a disparu du débat politique, mais reste ancré dans les pratiques des bailleurs qui en ont fait le choix.

Un faisceau de facteurs de la promotion de la propriété

Si constance et prudence sont donc les maîtres mots des politiques de promotion de la propriété en France, la question de ce qui les justifie reste posée. Les réponses en sont multiples et mobilisent une grande diversité de registres.

Au premier rang de ces registres, rappelons l'idée selon laquelle la propriété est une aspiration très majoritaire, qui répond à des attentes de sécurité du statut résidentiel, de stabilité, d'accumulation patrimoniale et de solidarité intergénérationnelle. Par exemple, en 2008, le CREDOC observait que près de la moitié des locataires aspiraient à devenir propriétaires « dans un avenir proche ». En 2014, une enquête du même CREDOC pour le ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité montrait que la première attente des Français à l'égard des politiques du logement était de favoriser l'accession à la propriété (21 %), avant le développement du logement social (18 %) et l'aide au logement des jeunes actifs (15 %).

La propriété serait, comme le soulignait un discours resté célèbre de Nicolas Sarkozy en 2007, « l'aboutissement d'un parcours résidentiel réussi »[6]. Les inquiétudes sur l'avenir des retraites et sur le financement de la dépendance renforcent cette aspiration et justifient que la grande majorité des Français souhaite atteindre le statut de propriétaire au plus tard au moment de leur passage à la retraite. Selon un sondage IPSOS-COREM d'avril 2009, le fait d'être propriétaire de son logement est cité en tête (49 %) des conditions pour aborder la retraite sereinement (contre 34 % pour « avoir mis de l'argent de côté »). De fait, en 2013, le taux de propriétaires occupants parmi les ménages de 60 ans et plus dépassait 72 % (il était de 65 % entre 50 et 59 ans).

Dans une acception plus large et non dénuée d'idéologie, on note que certaines défenses de la propriété du logement se placent sur le registre de la responsabilisation des ménages selon lequel, pour reprendre à nouveau les propos de Nicolas Sarkozy en décembre 2007, « la propriété, c'est la garantie d'un bon entretien des parties communes d'un immeuble. C'est la garantie du civisme, des relations de voisinage pacifiées, d'occupants responsabilisés. C'est même la garantie d'une réelle mixité »[7]. Bref, le développement de la propriété serait un gage de fonctionnement urbain harmonieux et même de la qualité d'un parc mieux entretenu que par des propriétaires bailleurs et des locataires, qui seraient déresponsabilisés vis-à-vis du logement qu'ils habitent. On trouve là un des arguments centraux pour le développement de la vente des logements HLM à leurs occupants.

Du point de vue plus global des politiques publiques, le développement de la propriété peut également être analysé comme un moyen de privatiser l'essentiel de la question du logement. Dans une France de propriétaires, les politiques du logement pourraient se concentrer sur les situations les plus difficiles du mal logement. Enfin, dans un registre plus macroéconomique, un propriétaire, plus autonome, coûte moins à la collectivité et consacre plus de dépenses à la consommation une fois ses dettes remboursées. C'est autant de ressources financières orientées vers le moteur de l'économie française.

(6) Nicolas Sarkozy, discours du 11 décembre 2007 à Vandœuvre-lès-Nancy.

(7) *Op. cit.*

La contribution de l'accession à la propriété à la fluidité du marché

À cet ensemble d'arguments classiques s'ajoute l'élément clé de la contribution de l'accession à la propriété à la fluidité du marché du logement et à la génération d'une offre de logements locatifs. En effet, si l'accession à la propriété est l'aboutissement d'un parcours résidentiel, on peut considérer qu'elle constitue un moyen efficace de générer de l'offre locative en la libérant. C'est particulièrement important lorsqu'on s'intéresse au logement social.

En effet, avec un parc d'environ 4,5 millions de logements et un accroissement annuel de 80 000 à 100 000 unités sous l'effet de la construction neuve et de l'acquisition de logements privés par des bailleurs sociaux, l'offre de logements sociaux est principalement générée par le départ de ses locataires (un taux de rotation de 10 % représentant 450 000 offres, soit bien plus que la construction neuve). L'accession à la propriété, promotion résidentielle, a longtemps constitué le principal moteur du départ du parc social. C'est ainsi que 58% des 515 000 ménages ayant quitté le parc social entre 1999 et 2002 l'ont fait pour devenir propriétaires (tableau 1), libérant ainsi près de 300 000 logements à loyer modéré. Entre 2009 et 2013, ils n'ont plus représenté que 43 % des sorties, dont le nombre total a lui-même baissé de 35 % depuis le début des années 2000. En valeur absolue, le nombre de sorties du parc social vers l'accession à la propriété a quasiment été divisé par deux en dix ans.

Le très fort recul du nombre de sorties du parc social vers l'accession à la propriété confirme le tassement de la primo-accession des ménages modestes au cours des années 2000 sous le double effet de la hausse des prix et de la crise économique de la fin de la décennie. C'est aussi un facteur de tension sur l'offre sociale qui s'en trouve diminuée, provoquant un allongement de la file d'attente pour accéder au parc social et, mécaniquement, une stagnation, voire un accroissement du mal-logement. C'est probablement l'indice le plus fort de l'existence d'une crise du logement dans notre pays, au moins dans les villes à marché immobilier tendu, et singulièrement dans l'agglomération de Paris.

Les multiples risques d'un développement irraisonné de la propriété

On le voit, les raisons de promouvoir un flux constant d'accessions à la propriété sont multiples et toutes ne relèvent pas, loin s'en faut, de postures idéologiques ou d'un électoralisme allant dans le sens des aspirations individuelles des personnes. Face à cette argumentation qui est rarement réfutée sur le fond, de nombreuses voix incitent toutefois à la prudence en soulignant les risques que peut faire courir un développement inconsidéré de la propriété, notamment chez les ménages à revenus bas, moyens ou précaires[8].

Le premier de ces risques, à caractère principalement social, renvoie aux difficultés rencontrées au cours des années 1980 par certains accédants surendettés et à certaines expériences étrangères. L'exemple des *subprimes* américains fait ici office de répulsif, sans doute durable[9] ; il est venu rappeler, à un moment où certaines tentations de copier l'exemple américain se faisaient jour, le danger d'une accession non maîtrisée et de modes de financement trop hasardeux. De fait, même si le crédit immobilier reste une composante importante de nombreux cas de surendettement, sa sécurisation permet d'en limiter l'impact social sur les ménages. En France, on expulse beaucoup plus de locataires que de propriétaires.

La deuxième catégorie de risques souvent évoqués part de l'expérience des copropriétés en difficulté, devenues un objet majeur de politiques publiques locales. Ces immeubles, de toutes époques, marqués par les défaillances financières ou la négligence de leurs propriétaires, connaissent des dégradations parfois dramatiques et des situations sociales souvent bien plus graves que celles des locataires HLM. Ces réalités rappellent que le statut de propriétaire ne libère ni des dépenses de maintenance, ni des consommations d'eau et d'énergie et que, dans la copropriété, ces dépenses

Tableau 1. Statut d'occupation des ménages sortis du parc social dans les trois dernières enquêtes logement

	Propriétaires	Locataires secteur libre	Autres statuts	Ensemble
1999-2002	296 700	189 400	28 700	514 800
2003-2006	262 700	199 900	26 800	489 400
2010-2013	164 900	195 700	18 800	379 400

Source : Insee – Enquêtes logement.

(8) Voir à ce sujet le rapport sur le mal logement de la Fondation Abbé Pierre qui, dans son édition de 2011, consacrait un dossier aux risques du « tous propriétaires ».

(9) Voir à ce sujet les analyses de Bernard Vorms : Vorms B. (2008).

relèvent d'une responsabilité collective. Ouvrir grand l'accession à la propriété aux ménages les plus modestes peut faire courir le risque d'une incapacité à gérer leur bien, ce qui vaut aussi pour le parc de maison individuelle, et peut entraîner des spirales de dévalorisation patrimoniales et de paupérisation des individus.

La troisième catégorie de risques renvoie aux liens entre le logement et la vie familiale et professionnelle des membres des ménages. Tout dans notre société incite désormais à l'accroissement de la mobilité résidentielle : fragilité de l'emploi, mobilité professionnelle positive, bi-activité des couples, ruptures et recompositions familiales, etc. La propriété du logement peut constituer un obstacle à ces adaptations : il est plus long et plus coûteux de vendre (ou d'acheter) un logement que d'en trouver un sur le marché locatif, le remboursement anticipé d'un prêt immobilier est généralement payant, les soubresauts du marché peuvent rendre difficile une revente urgente, etc.[10]. Bref, n'y a-t-il pas contradiction entre une société de la mobilité et le développement de la propriété ? Le débat sur le sujet est très ouvert[11], mais il n'incite pas, en tout cas, à l'accession des plus mobiles et notamment les ménages jeunes.

(10) Voir à ce sujet les analyses de l'ANIL : Bosvieux J. (2008).

(11) Voir à ce sujet Coloos B. (2010).

Évoquons enfin le risque urbain qui repose sur la conjonction de l'aspiration à la propriété et du goût prononcé des ménages pour la maison individuelle. Elle constitue l'un des principaux moteurs de l'étalement urbain qui fait croître à la fois les dépenses des ménages en matière de déplacement et les émissions de gaz à effet de serre.

●●●

Les premiers résultats de l'enquête logement de l'Insee pour 2013 confirment et accentuent le ralentissement de l'accession à la propriété en France observé depuis le milieu des années 2000, surtout pour les ménages à revenus moyens et modestes. La constance, voire une certaine accentuation entre 2007 et 2011, de l'effort des pouvoirs publics pour promouvoir le développement de l'accession à la propriété n'ont donc pas suffi à contourner les obstacles que l'économie nationale et les marchés immobiliers ont élevés face aux aspirations des ménages.

Les raisons de favoriser l'accession à la propriété sont multiples et constituent des enjeux collectifs de taille, du financement des retraites à l'offre de logements sociaux et, à bien des égards, ce ralentissement constitue un symptôme de crise du logement dans notre pays. Les politiques qui en résultent sont donc essentielles, mais elles doivent se développer avec prudence pour éviter de générer des risques importants pour les personnes les plus fragiles. Les politiques du logement en France ont, jusqu'à ce jour, pris en compte ces risques. Il faut espérer qu'elles la gardent.

BIBLIOGRAPHIE

- **Arnaud S., Crusson L., Donzeau N. et Rougerie C.** (2015), « Les conditions de logement fin 2013 », *Insee Première* n° 1546, avril.
- **Bosvieux J.** (2008), « Les obstacles à la mobilité des propriétaires », *Habitat Actualité,* ANIL, décembre.
- **Coloos B.** (2010), *Habitat et ville, quinze questions et controverses*, La Tour d'Aigues, L'Aube.
- **Dol K. et Haffner M.** (2010), *Housing Statistics in the European Union*, OTB Research Institute for the Built Environnement, Delft UT.
- **Fondation Abbé Pierre** (2011), *L'État du mal logement en France*, 16e rapport annuel.
- **Vorms B.** (2008), « Accession à la propriété : la leçon des *subprimes* », *Études foncières,* n° 131, janvier-février.

LE MARCHÉ IMMOBILIER PARISIEN : QUELLES SPÉCIFICITÉS ?

Pierre Madec
Économiste à l'OFCE

Le marché immobilier parisien connaît des tendances spécifiques, notamment depuis 2007. En effet, alors que la crise a mis fin à la hausse des prix sur l'ensemble du territoire, celle-ci s'est poursuivie dans la capitale, ce que l'on peut expliquer selon Pierre Madec à la fois par des facteurs d'offre et de demande. En particulier, le prix très élevé du foncier, lié à la rareté des terrains, pèse fortement sur la construction de logements. Le dérapage des prix immobiliers se répercute en partie sur les loyers. Le marché du logement parisien se caractérise également par un taux élevé de vacance et un engorgement du marché du logement social.

C. F.

Lors du dernier recensement de la population en 2013, Paris comptait 1,4 million de logements, soit 4 % du parc de logement national. Parmi eux, 1,2 million étaient habités au titre de résidence principale (85 %), 90 000 étaient des logements occasionnels ou secondaires (6 %) et 125 000 étaient considérés comme vacants (9 %). Au total, Paris abritait en 2013 plus de 2,2 millions de personnes.

Bien que cette structure du parc de logement soit relativement proche de celle observée en France métropolitaine[1], nous verrons que le marché immobilier parisien possède des caractéristiques singulières au regard de la situation nationale. Prix immobiliers et loyers élevés, surreprésentation du parc locatif, tensions foncières, construction et donc offre nouvelle insuffisantes, mobilités résidentielles ralenties et vacances élevées sont autant de spécificités que nous tenterons d'expliciter.

Des prix immobiliers qui dérapent

Entre 2000 et 2007, les prix immobiliers ont plus que doublé en France métropolitaine. À Paris jusqu'en 2007, ils ont suivi des trajectoires de croissance très comparables à celles observées au niveau national (3 % par trimestre en moyenne entre début 2000 et fin 2006) (graphique 1).

Conséquence de la crise des *subprimes* et du resserrement des conditions de crédit, les prix immobiliers se sont fortement rétractés entre 2008 et 2009[2], mais dès la fin de l'année 2009, ils se rétablissaient sur l'ensemble du territoire. Malgré tout, ce retour de la croissance a été très hétérogène selon les géographies considérées et une forte divergence s'est alors installée entre Paris et le reste de la France.

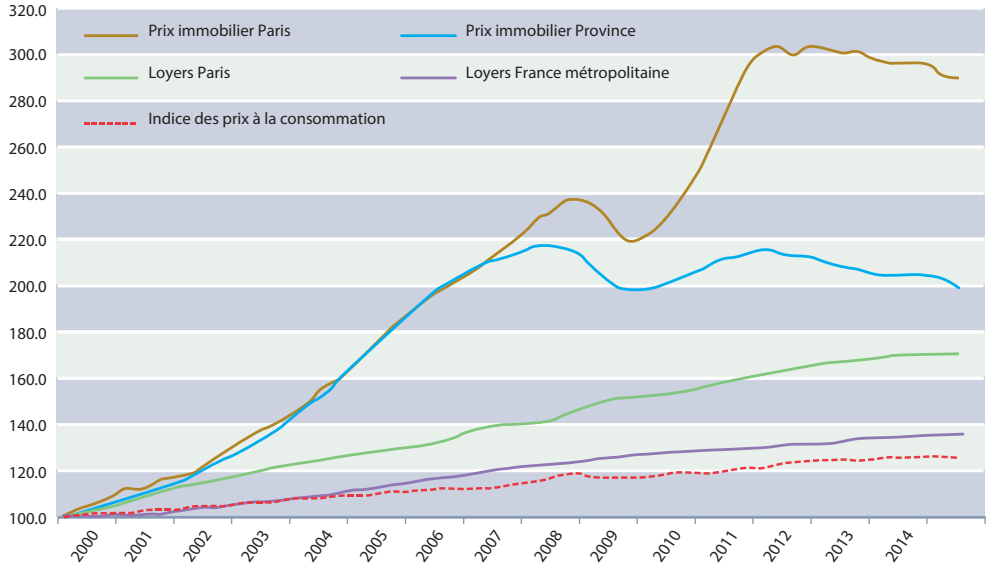
Entre début 2010 et mi 2012, les prix immobiliers ont crû de 8 % en France métropolitaine. Sur la même période, ils augmentaient de 27 % à Paris, retrouvant ainsi leur niveau d'avant crise dès le deuxième semestre 2010, alors même qu'au niveau national, ils sont encore aujourd'hui inférieurs à leur niveau de 2007.

En 2011, quand les prix parisiens étaient trois fois supérieurs à leur niveau de 2000, sur l'ensemble du territoire, ces derniers n'avaient eux été multipliés que par 2,2. Depuis, ils s'érodent légèrement à la fois à Paris et dans le reste de la France, mais cette dynamique ne

(1) En 2014, la France métropolitaine comptait 83 % de résidences principales, 9 % de résidences secondaires et 8 % de logements vacants.

(2) Il est à noter que l'ajustement à la baisse a été bien moindre que celui observé en Espagne ou au Royaume-Uni.

Graphique 1 **Prix à la consommation, prix immobiliers et loyers** (Base 100 T1 2000)



Sources : Insee, Indice Notaires, OLAP, calcul de l'auteur

fait que ralentir la divergence entamée depuis 2008 ; divergence expliquée en grande partie par l'extrême tension qui existe sur le marché immobilier parisien, où la demande très dynamique ne peut être satisfaite par l'offre.

En effet, du fait de la rareté du foncier, et donc de son coût élevé, la construction neuve est à Paris peu dynamique. Bien que le parc de logements continue de croître à un rythme d'environ 3 000 logements par an, soit un rythme supérieur à celui de la décennie précédente, le niveau de construction ne suffit pas à satisfaire une demande toujours plus importante.

La population parisienne augmente d'environ 0,7 % par an depuis le milieu des années 2000, soit 15 600 habitants annuels supplémentaires (APUR, 2013). Ce rythme, supérieur à celui d'Île-de-France, est le signe de la grande attractivité du centre de l'agglomération mais également de sa capacité à croître malgré des contraintes physiques évidentes. Pour autant, la construction de nouveaux logements n'explique que deux tiers de l'augmentation du nombre de logements parisiens. Le reste est dû à des transformations de parties du parc de logement et/ou de locaux commerciaux.

De fait, cette situation a des conséquences directes sur l'ensemble des marchés du logement, à l'accession comme à la location, privé ou public.

Un marché locatif privé sous tension

Une forte hausse des loyers

Avec ses 400 000 logements, le marché locatif privé représente un tiers du parc des résidences principales parisiennes, soit 10 points de plus qu'en France métropolitaine. Du fait de l'importante tension existant sur le marché immobilier, les loyers augmentent plus rapidement que sur le reste du territoire national. Leur rythme de croissance, bien qu'inférieur à celui des prix immobiliers, est deux à trois fois plus élevé que l'inflation depuis 2000 (graphique 1). Entre 2000 et 2014, les loyers parisiens ont crû de 70 % quand, sur l'ensemble du territoire, ils n'augmentaient que de 35 %. Les prix à la consommation progressaient quant à eux de 25 %.

Ces évolutions des loyers dits « de marché » cachent en outre plusieurs réalités et l'analyse du marché locatif, qu'il soit privé ou social, est par nature complexe. Différents indicateurs sont à disposition : l'évolution du loyer de marché, certes, mais aussi celle du loyer moyen, des loyers en cours ou au renouvellement de bail, des loyers des premiers baux, ou encore l'évolution des loyers lors de la relocation. Chacun de ces indicateurs apporte des informations différentes et complémentaires sur les mécanismes à l'œuvre sur le marché locatif.

Un écart de loyers important entre anciens et nouveaux locataires qui freine la mobilité résidentielle

Le loyer de marché représente la valeur moyenne des logements mis en location à une date déterminée. Une hausse des loyers de marché ne signifie donc pas que les loyers ont augmenté mais que les loyers du stock disponible à la location à la date *T* ont crû par rapport à ceux du stock disponible en *T-1*. L'évolution qui conditionne en grande partie à la fois l'augmentation du rendement locatif du propriétaire bailleur et la perte de pouvoir d'achat induite par un déménagement pour le locataire, est en réalité celle des loyers à la relocation. Celle-ci renseigne sur les augmentations de loyers opérées lors d'un changement de locataire. La mise en place de l'encadrement des loyers en 2012 – encadrement de l'évolution des loyers lors des relocations (Le Bayon, Madec et Rifflart, 2012) – a certes permis d'enrayer un certain nombre de dérives, mais les écarts de loyer entre anciens et nouveaux locataires sont toujours importants. Ainsi, le « saut à la relocation », c'est-à-dire la hausse moyenne enregistrée entre l'ancien et le nouveau loyer des logements ayant vu arriver un nouvel occupant, a été de + 7,1 % début 2014 à Paris[3] (OLAP, 2014). Signe de l'extrême hétérogénéité des situations sur le marché locatif privé parisien, l'écart de loyers entre les locataires présents dans leur logement depuis plus de dix ans et les nouveaux emménagés atteignait 34 % en janvier 2014. La mise en place, le 1er août 2015, du décret d'encadrement des loyers en niveau (Le Bayon, Madec et Rifflart, 2013), rendu possible par le vote de la loi ALUR, devrait permettre de réduire ces écarts importants. Pour autant, compte tenu des possibilités de « contournement » offertes par la loi et du piètre zonage retenu (14 zones seulement pour Paris intra-muros), le risque de maintien de disparités importantes de loyers reste entier.

De ce fait, la mobilité résidentielle, en lien direct avec ces coûts de mutation, est bien moindre à Paris qu'ailleurs. En 2013, seuls 20 % des ménages locataires parisiens ont emménagé dans l'année contre près de 30 % en grande couronne parisienne.

(3) Cette hausse est la deuxième plus faible enregistrée depuis 2001. Entre 2001 et 2012, excepté 2006 où la hausse n'a été « que » de 6,6 %, la hausse moyenne lors d'un emménagement à Paris se situait entre 7,9 % et 11,9 %.

Des causes multiples

Les causes de ces tensions sont à la fois à chercher du côté de la demande en logement locatif, toujours dynamique, mais également du côté de l'offre en diminution. En effet, au manque de construction induit par la rareté du foncier, s'ajoute un transfert important du parc privé vers la propriété occupante. Entre 1996 et 2008, la part du parc locatif privé dans le parc de logement parisien a ainsi diminué de 2,4 points. De même, le parc de logement parisien est soumis à un taux de vacance élevé.

Une vacance qui pose question

Cette vacance est l'une des spécificités du marché parisien. En 2014, elle s'élevait à 9,2 % à Paris contre 5,6 % en petite couronne et 4,8 % en grande couronne. Alors que Paris représente un quart du parc de logement de l'agglomération, plus d'un logement vacant d'Île-de-France sur trois se trouve à Paris (37 %). Bien que la vacance ait fortement diminué au début des années 2000 (– 30 800 logements vacants entre 1999 et 2009) et participe significativement à l'accroissement du nombre de résidences principales à Paris souligné précédemment, la forte concentration de logements vacants, notamment dans certains quartiers de la capitale, pose question. De plus, parallèlement à l'érosion relative du stock de logements vacants, Paris a vu croître le nombre de ses résidences secondaires ou occasionnelles (+ 12 300 entre 1999 et 2009), conséquence du développement, au début des années 2000, de la location touristique meublée.

De même, Paris est confronté à une augmentation importante des phénomènes de doubles résidences, pratique déjà surreprésentée dans l'agglomération au regard du territoire national. Selon l'INSEE, plus de 415 000 Parisiens (19 %) partagent ainsi leur temps entre deux logements contre seulement 14 % des Franciliens (Couleaud *et al.*, 2015). Les Parisiens représentent ainsi plus d'un tiers des doubles résidents français (1,2 million). Si les étudiants en constituent une part importante (près d'un tiers), les retraités en représentent à eux seuls un quart (soit plus de 100 000 logements). Bien que cette double résidence ne pose pas de problème en soi, il semble qu'une fraction de celle-ci puisse être mobilisée dans le but d'accroître l'offre de logements disponibles.

Conscient de ces problématiques, les pouvoirs publics parisiens ont inauguré il y a peu un dispositif visant à inciter les propriétaires de logements

vacants à remettre leur bien sur le marché. Ce dispositif (Multiloc) s'inscrit dans la veine des nombreuses mesures mises en œuvre dans la capitale et ailleurs sur le territoire pour lutter contre la vacance. La baisse importante observée au début des années 2000 est ainsi en grande partie due au volontarisme politique de l'époque, tant au niveau national que municipal. La loi de lutte contre les exclusions de 1998 a par exemple instauré une taxe contre les logements vacants. Entre 2002 et 2008, un dispositif dans le même esprit que Multiloc offrait des contreparties (garantie des loyers, financement des travaux…) en échange de la location des logements vacants.

Ces mesures s'inscrivent dans une dynamique plus globale d'augmentation de l'offre de logement aux loyers abordables[4]. Parallèlement, les pouvoirs publics parisiens militent depuis le début des années 2000 pour le développement d'une offre sociale plus abondante.

Le paradoxe du marché locatif social

Depuis le début des années 2000, la mairie de Paris a engagé une politique ambitieuse de développement de son parc social locatif, qui s'élève à 210 000 logements[5]. Entre 2001 et 2013, la part de logements sociaux dans le parc parisien a crû de 4,5 points, passant ainsi de 13 % à 17,5 %, soit une augmentation supérieure à la moyenne nationale. Entre le milieu des années 1990 et la fin des années 2000, 35 % des logements construits à Paris étaient destinés au parc HLM contre 33 % au parc privé. Au cours de la seule année 2013, plus de 7 000 nouveaux logements sociaux ont été financés et autant ont été livrés.

Pour autant, il existe au sein même du territoire parisien des disparités géographiques très importantes. À titre d'exemple, alors que dans les 13e, 19e et 20e arrondissements, plus d'un logement sur trois est un logement social, cette proportion est inférieure à 5 % dans l'ensemble des arrondissements « à un chiffre ».

De plus, le taux de vacance du parc social parisien, indicateur des tensions entre offre et demande de logements sociaux, est deux fois moins élevé que celui observé

sur la France entière. En 2014, il atteignait 1,5 %, signe que, contrairement au marché locatif privé, peu de marges de manœuvre existent du côté de la mobilisation des logements sociaux vacants. La construction de nouveaux logements, menée conjointement avec la lutte contre les abus menant à des situations de sous-occupation ou de revenus trop importants, semble donc être l'une des solutions les plus viables à la crise du logement à Paris.

Au 1er juillet 2014, 166 392 ménages avaient déposé une demande de logement HLM alors que seules 11 700 nouvelles attributions avaient été accordées au cours de l'année précédente. Si une partie de ces ménages résidait déjà dans le parc social ou privé parisien, 55 400 habitaient à la date de dépôt hors de Paris et ces proportions ne font, compte tenu de l'extrême tension des marchés privés et du manque criant de mobilité dans le parc social, que croître au fil des années. D'après le répertoire du parc locatif social, le taux de mobilité dans le parc social parisien est inférieur à 5 %, soit plus de 2 points de moins qu'en Île-de-France, région pourtant la plus sujette aux tensions sur les marchés locatifs. Et ce taux ne cesse de décroître depuis le début des années 2000. Malgré le dynamisme du parc social parisien, ce manque de mobilité et les tensions importantes du marché locatif privé entraînent un allongement important des délais

(4) La participation au dispositif Multiloc est conditionnée à une mise en location par le bailleur privé à un niveau de loyer inférieur de 20 % au loyer de marché.

(5) Les définitions de ce qu'est un logement social diffèrent selon les données utilisées. Les logements sociaux sont ici entendus comme les logements correspondant à la définition de la loi SRU. Le parc de logements parisiens géré par les bailleurs sociaux s'élevait lui en 2014 à 260 000 unités (APUR, 2014).

d'obtention d'un logement social. Début 2014, près d'un demandeur de logement social parisien sur quatre figurait sur les listes de demandeurs depuis plus de cinq ans. Il est de plus à noter que ces demandeurs sont pour la plupart des ménages à très bas revenus puisque plus de deux tiers des demandeurs de logement social à Paris ont un revenu imposable annuel inférieur à 2 800 euros pour un ménage de quatre personnes.

Conjuguées à une vacance faible et à une construction insuffisante, ces évolutions sont inquiétantes et laissent à penser que le parcours résidentiel des ménages parisiens, notamment des plus modestes, n'est pas près de se fluidifier.

Afin d'améliorer cette situation, un certain nombre de mesures ont été mises en place pour faciliter la mobilité au sein du parc social. L'anonymisation des demandes de logements sociaux – tout au moins en ce qui concerne la part réservataire municipale, ou encore la confrontation plus transparente de l'offre et de la demande à travers la mise en place d'un système de pré-réservation de logement (*Loc'annonces*) – participe à la fluidification du marché locatif social et à la lutte contre les inégalités et les discriminations dont cette fraction du parc est victime (Simon, Chafi et Kirszbaum, 2001). Pour autant, la municipalité n'a qu'un pouvoir limité puisqu'elle n'est pas l'unique réservataire sur le marché social parisien[6]. De même, les marges de manœuvre en termes de construction sont relativement faibles.

●●●

Nous l'avons vu, le marché immobilier parisien possède des spécificités importantes. Bassin d'emploi le plus important de France, la ville de Paris est victime depuis plusieurs décennies à la fois de son attractivité mais également du manque d'espace dont elle dispose pour se développer. Les tensions, sur l'ensemble des parcs de logement, qu'ils soient locatifs ou non, sociaux ou privés, résultent de la pénurie de logement parisien, pénurie contre laquelle il paraît complexe de lutter.

Du fait de coûts du logement exorbitants, le parcours résidentiel des ménages parisiens semble bloqué et les conditions de logement des plus modestes se sont largement dégradées. En 2013, un tiers des ménages parisiens étaient confrontés au surpeuplement de leur logement[7]. C'est trois fois plus qu'en France. Les évolutions des prix immobiliers et des loyers du marché locatif privé ont exclu un grand nombre de ménages parisiens du parcours résidentiel classique. Le parc social, bien que dynamique, ne peut contenir l'augmentation importante de la demande en logement.

Si le volontarisme politique des décideurs publics parisiens peut laisser augurer quelques améliorations et si l'entrée en vigueur de l'encadrement des loyers peut permettre d'enrayer l'augmentation des écarts de loyers sur le marché locatif privé, les solutions à la crise du logement parisienne semblent plutôt à chercher à l'extérieur du périphérique. Nouveau commanditaire de la politique du logement en Île-de France, le Grand Paris jouera un rôle crucial dans la fluidification et l'homogénéisation des marchés du logement franciliens.

(6) Les autres réservataires, c'est-à-dire financeurs et attributaires de logements sociaux, sont l'État (26 %), les collecteurs du 1 % logement (12 %), la région Île de France (1 %), et les bailleurs sociaux eux-mêmes (4 %).

(7) Un logement est suroccupé quand il lui manque au moins une pièce par rapport à la norme d'« occupation normale », fondée sur : une pièce de séjour pour le ménage ; une pièce pour chaque personne de référence d'une famille ; une pièce pour les personnes hors famille non célibataires ou les célibataires de 19 ans ou plus ; et pour les célibataires de moins de 19 ans : une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans ; sinon, une pièce par enfant.

BIBLIOGRAPHIE

- **Atelier parisien d'urbanisme** (APUR), « L'accès au logement social à Paris : analyse de la demande de logement social et bilan des propositions et des attributions de logements sociaux à Paris en 2013 », novembre.
- **Couleaud N., Decondé C.** et **Sagot M.** (2015), « La double résidence concerne surtout des jeunes et des retraités parisiens », *INSEE Analyses Île-de-France*, n° 12, février.
- **Decondé C.** (2012), « Première baisse significative de la vacance en Île-de-France depuis plusieurs décennies », *Territoire*, n° 381, INSEE Île-de-France et IAU, janvier.
- **Le Bayon S., Madec P.** et **Rifflart Ch.** (2013), « Encadrement des loyers : l'ALUR suffit-elle ? », *Blog de l'OFCE,* septembre.
- **Le Bayon S., Madec P.** et **Rifflart Ch.** (2012), « Encadrement des loyers : quels effets en attendre ? », *Blog de l'OFCE,* juillet.
- **Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie** (2014), *Répertoire du parc locatif social*.
- **Observatoire des loyers en agglomération parisienne** (2014), *Rapport annuel 2014*, juillet.
- **Simon P., Chafi M. et Kirszbaum Th.** (2001), « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », Groupe d'études et de lutte contre les discriminations (France), mai.

QUELLES POLITIQUES POUR LES SANS-DOMICILE ?

Pierre-Édouard Weill
Post-doctorant à l'UMR de Droit comparé (UMR 8103 CNRS/Université Paris 1- Panthéon Sorbonne)
Chercheur associé à SAGE (UMR 7363 CNRS/Université de Strasbourg)

La question des sans-domicile, et particulièrement celle des « SDF », occupe une place importante dans le débat public en France. Les SDF ne constituent toutefois qu'une part minoritaire de la population sans domicile, qui est, nous rappelle Pierre-Édouard Weill, très hétérogène, allant de la figure du « clochard » à celle de la mère isolée ayant une activité professionnelle. Après avoir mis en évidence les caractéristiques sociodémographiques de cette population, l'auteur analyse la manière dont les pouvoirs publics ont répondu à sa forte croissance au cours des quinze dernières années (+ 44 %). La priorité donnée à la transition des structures d'hébergement vers le logement, notamment à travers la mise en place du droit au logement opposable (DALO), n'a pas permis de mettre un terme à l'engorgement et à la segmentation des filières d'accès au logement.

C. F.

Alors que le « lancinant problème de l'habitat populaire »[(1)] a rarement été aussi aigu en France depuis l'après-guerre, la question des politiques à mener en faveur des personnes sans domicile se pose avec acuité. Ses enjeux dépassent ceux de la « question SDF », une expression désignant un groupe relativement restreint parmi la population exclue du logement, mais qui est toutefois le plus visible dans l'espace public et focalise l'attention médiatique depuis les années 1980 (Damon, 2012). Afin de délimiter l'objet de cet article, mieux vaut cependant s'appuyer sur de grandes enquêtes nationales[(2)] menées depuis le début des années 2000, auxquelles s'ajoutent des données localisées de l'administration ou des associations sur les territoires les plus urbanisés[(3)]. Ces études partent d'une définition commune et rigoureuse de la population sans domicile : elle est composée des personnes ayant passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation ou dans un service d'hébergement. Cette définition ne se limite donc pas aux « sans-abri ». Elle écarte en revanche les individus contraints d'être hébergés par un particulier et ceux qui occupent un logement illégalement ou dans des conditions très difficiles[(4)].

Cet article met dans un premier temps en valeur l'évolution et l'hétérogénéité de la population dont les contours viennent d'être tracés. Les tentatives de quantification précitées constituent en effet une composante essentielle des politiques en faveur de l'accès au logement des sans-domicile. Étroitement dépendantes de l'action publique quant aux modalités de recueil des données et de catégorisation des individus, ces

(1) Pour reprendre l'expression de Topalov Ch. (1987), *Le logement, une marchandise impossible*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 413.

(2) Ce sont les données des enquêtes *Sans-domicile* de l'Insee de 2001 et de 2012, réalisées sur les populations sans domicile, principalement réalisées auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distributions de repas qui sont ici principalement mobilisées.

(3) Sur ces enquêtes localisées et leur articulation aux enquêtes nationales, voir Guyavarch E. et Le Méner E. (2014), « Les familles sans domicile à Paris et en Île-de-France : une population à découvrir », *Politiques sociales et familiales*, n° 115.

(4) Le rapport de la Fondation Abbé Pierre de 2015 recense 694 985 le nombre de personnes privées de domicile personnel et estime à environ 2 778 000 les personnes vivant dans des conditions d'inconfort et/ou de surpeuplement de logement.

enquêtes conditionnent en retour la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques en question. L'examen de leurs résultats facilite, dans un deuxième temps, l'interrogation du bien-fondé des réformes des politiques conduites au cours des années 2000. Des moyens financiers toujours plus substantiels sont en effet alloués en faveur de l'hébergement d'urgence : plus de 1,4 milliard d'euros en 2014 contre moins de 500 millions en 1999. Les relations entre les pouvoirs publics et les associations se renforcent en outre pour activer les dispositifs toujours plus ciblés mis en place par les gouvernements successifs. Si les filières d'accès au logement se sont diversifiées, elles s'avèrent cependant gravement engorgées, ce que permet de mieux comprendre la mise en perspective des transformations de l'action publique et de ses destinataires.

Une population sans domicile croissante et hétérogène

Une forte croissance de la population sans domicile depuis le début des années 2000

Selon les résultats de l'enquête de l'Insee de 2012, environ 141 500 personnes étaient sans domicile en France métropolitaine, soit environ 44 % de plus qu'en 2001. Cette population connaît donc une forte croissance depuis le début des années 2000. Néanmoins, d'importantes fluctuations du marché immobilier locatif[5] et le maintien de certaines formes de logement dégradé[6], conjuguées aux transformations des politiques de prise en charge des sans-domicile, ont à la fois contribué à atténuer les écarts entre cette population et les mal-logés, et à y renforcer certains contrastes[7]. Il importe en cela de considérer l'évolution de la population sans domicile à l'aune des caractéristiques sociodémographiques et de la situation en matière d'habitat des ménages qui la composent.

Les étrangers, les hommes, les jeunes et les personnes seules surreprésentés

Les sans-domicile ont tout d'abord tendance à se distinguer de l'ensemble des habitants de France métropolitaine du point de vue de leur nationalité. La part des étrangers parmi les sans-domicile s'élève en effet à 53 % en 2012, contre 38 % en 2001. Elle s'avère ainsi désormais neuf fois plus élevée que dans l'ensemble de la population de référence. Les sans-domicile sont aussi le plus souvent des hommes (62 % en 2012), même si la part des femmes a augmenté au cours des années 2000. Ils vivent en outre le plus souvent seuls, dans une proportion qui se maintient autour de 65 %. Cette tendance à la solitude est à la fois corrélée au sexe – elle est plus fréquente chez les hommes – et à l'âge, la population sans domicile demeurant relativement jeune. En 2012, la part des individus âgés de 18 à 29 ans s'y élevait à 26 % et celle des plus de 50 ans à 25 %, contre respectivement 19 % et 47 % dans l'ensemble de la population de France métropolitaine. Du reste, la proportion de femmes diminue lorsque l'âge augmente. C'est cependant parmi les 30-50 ans, qui restent majoritaires quel que soit le sexe, que l'on retrouve le plus de couples, avec ou sans enfants. La présence de ces derniers croît néanmoins parmi le groupe étudié : en 2012, 26 % des adultes sans domicile étaient accompagnés d'enfants, soit un écart de 5 points de pourcentage avec l'ensemble de la population nationale, contre seulement 21 % en 2001.

Une hétérogénéité des revenus et de l'activité professionnelle

Cette diversité du point de vue de l'âge, du sexe et de la situation familiale se conjugue avec l'hétérogénéité des revenus et de l'activité professionnelle. L'essentiel du groupe étudié dispose, certes, de faibles ressources, qui impliquent souvent le recours à d'autres formes d'assistance, principalement alimentaire, que celles qui sont dispensées en matière d'habitat. Néanmoins, la plupart des adultes sans domicile ont déjà travaillé au cours de leur vie, y compris parmi les personnes seules et inactives, parfois proches de l'âge de la retraite, ou les mères isolées qui vivent des minima sociaux. De nombreux sans-domicile tirent des revenus d'une activité professionnelle, qu'il s'agisse d'une indemnité de chômage, d'un « petit boulot » ou d'un travail régulier. On retrouve ainsi de plus en plus de jeunes diplômés qui peinent à accéder à un emploi stable, ainsi que des immigrés récents qui exercent des activités peu qualifiées. La part des sans-domicile disposant d'un emploi a cependant baissé de 29 % à 26 % entre 2012 et 2001. Cette donnée ne saurait être considérée de manière isolée et peut être interprétée de manière équivoque : elle signifie aussi bien une combinaison croissante de l'exclusion de l'emploi et du logement, qu'un accès

(5) Sur ce point, voir Bugeja F. et Accardo J. (2009), « Le poids des dépenses de logement depuis 20 ans », *Cinquante ans de consommation en France*, Paris, Insee, « Insee Références ».

(6) Dietrich-Ragon P. (2011), *Le logement intolérable*, Paris, PUF.

(7) L'hypothèse énoncée par Cécile Brousse, Jean-Marie Firdion et Maryse Marpsat (2008) entre les deux enquêtes de l'Insee s'avère vérifiée.

facilité à ce dernier des travailleurs les plus modestes. Elle requiert cependant l'attention des pouvoirs publics, dès lors que le taux d'emploi des sans-domicile demeure d'autant plus élevé que leurs conditions d'hébergement sont stables.

Habitat des sans-domicile et caractéristiques sociodémographiques

Les caractéristiques sociodémographiques des personnes sans domicile déterminent en effet autant leur situation en matière d'habitat qu'elles sont déterminées par celles-ci. L'absence de logement s'inscrit dans une trajectoire résidentielle et renvoie, en dépit des apparences, à des réalités fortement contrastées qu'il convient de distinguer. En dehors des étrangers dont la présence en France est la plus récente, la situation des sans-domicile fait le plus souvent suite à une décohabitation du foyer parental pour les plus jeunes, ou à une séparation conjugale pour les autres. Ce dernier cas est notamment le plus fréquent chez les personnes hébergées dans des logements procurés par une association caritative, qui représentaient en 2012 plus d'un tiers des sans-domicile, soit une proportion stable par rapport à 2001. Si ces « logements de transition » sont souvent partagés entre plusieurs familles, majoritairement des mères isolées de nationalité française et leurs enfants, cette situation est la plus proche du logement de « droit commun ». Elle constitue théoriquement la dernière étape d'un parcours d'insertion résidentielle réussie[8]. Ces logements d'insertion offrent un confort généralement supérieur aux Résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS), dans lesquelles 12 % des sans-domicile étaient hébergés en 2012, soit trois fois plus qu'en 2001. Leurs occupants majoritaires demeurent cependant essentiellement des familles étrangères avec des enfants, dont au moins un des adultes travaille[9]. Les structures d'hébergement collectif, qui accueillent près de la moitié de la population sans domicile en 2012 – une proportion légèrement moindre qu'en 2001 – étaient en revanche majoritairement fréquentées par des personnes seules. C'est plus

(8) Sur ce point, voir Lanzaro M. (2013), « Favoriser les sorties de l'hébergement vers le logement. De l'injonction politique aux pratiques de relogement en Île-de-France », *Politiques sociales et familiales*, n° 114.

(9) Pour plus de détails sur les conditions de vie familiale dans les RHVS : Laflamme V., Quaglia M. et Marpsat M. (2008), « L'Hôtel : un hébergement d'urgence devenu durable. Étude comparée des trajectoires des personnes logées dans les hôtels bon marché, Paris – Lille », Paris, *Document de travail de l'INED*.

encore le cas des Centres d'hébergement d'urgence (CHU) que des Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) dont les résidents sont accueillis sur une période étendue et où les femmes sont proportionnellement plus nombreuses. Enfin, les personnes « sans-abri », c'est-à-dire ayant passé la nuit précédant l'enquête dans un lieu non prévu pour l'habitation, ne représente qu'une part marginale de la population sans domicile, qui se maintient aux alentours de 9 % entre 2001 et 2012. Majoritairement composé d'hommes seuls, et de plus en plus souvent d'étrangers (45 % en 2012), ce groupe rassemble des individus exclus du logement qui, pour nombre d'entre eux, en refusent la perspective immédiate[10]. Affectés par le manque de place dans les structures d'hébergement, ou réticents à les fréquenter, ils illustrent de façon particulièrement criante les apories des politiques en faveur des sans-domicile.

Des filières d'accès au logement diversifiées mais engorgées

La sortie des structures d'hébergement favorisée

À la croissance et la diversité de la population sans domicile, font écho l'engorgement massif des filières d'accès au logement et à l'hébergement, qui se sont multipliées depuis le début des années 1980. Certes, l'objectif de favoriser l'insertion sociale des sans-domicile par l'accès au logement de « droit commun » est de plus en plus nettement affirmé dans les politiques mises en œuvre par les gouvernements successifs. C'est plus particulièrement vrai depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le droit au logement opposable (DALO), qui ouvre une possibilité de recours à la justice administrative aux mal-logés et aux sans-domicile pour obtenir un logement adapté, sous peine de condamnation de l'État[11]. En dépit des accents universalistes des discours de justification politique d'une telle loi, dont l'adoption fait suite à la mobilisation très médiatique des Enfants de Don Quichotte durant l'hiver 2006[12], ses mesures d'application ouvrent droit à différents statuts de bénéficiaires et diverses formes d'habitat. À côté du droit au logement est en effet institué un droit à l'hébergement, ainsi que deux procédures distinctes de recours à la justice administrative. Le classement « prioritaire et urgent » de la situation des mal-logés et des sans-domicile qui s'en saisissent implique des obligations différenciées pour les représentants de l'État : dans le premier cas, une place en structure d'hébergement collectif, en logement de transition ou une chambre d'hôtel doit être accordée dans un délai de six semaines ; dans le second, l'attribution d'un logement de « droit commun », essentiellement dans le parc social, doit s'effectuer dans un délai de trois à six mois selon les départements. L'activation de ces filières d'accès au droit contribue alors au durcissement des différentes catégories de « prioritaires » à loger ou héberger. Un système de passerelles est néanmoins échafaudé pour favoriser le passage d'un statut d'ayant-droit et d'un type d'habitat à l'autre, conformément à l'approche dite du « logement d'abord » promue dès 2008 sous le ministère de Christine Boutin[13]. Vouée à favoriser la sortie de l'hébergement des « populations stables », une circulaire ministérielle encourage les gérants des structures d'hébergement collectif et des logements de transition à faire en sorte que plus de 30 % de leur public aient recours au DALO. Une autre circulaire suggère en réponse qu'un minimum de 50 % des logements libérés chaque année au sein du parc HLM soient proposés aux ménages sortant d'une structure d'hébergement et reconnus prioritaires au titre du DALO.

Une segmentation des formes d'habitat et d'hébergement qui perdure

Cette affirmation de la vocation transitoire de l'hébergement s'opère sans que la hiérarchisation des formes d'habitat destinées aux personnes sans domicile ne disparaisse pour autant, le secteur de l'hébergement demeurant lui-même très segmenté. D'une part, les structures d'hébergement collectif ou les logements de transition qui offrent une prise en charge individuelle et de longue durée sélectionnent toujours leurs résidents en fonction de leurs revenus et de leur situation familiale. Ceux qui vivent seuls et ne sont pas en mesure de s'acquitter de frais d'hébergement ont peu de chance d'y être admis, à l'inverse des mères isolées ou des couples accompagnés d'enfants qui tirent des

(10) Bruneteaux P. (2007), « Les politiques de l'urgence à l'épreuve d'une ethnobiographie d'un SDF », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 1.

(11) Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures relatives à la cohésion sociale.

(12) Houard N. (2012), « La genèse du droit au logement opposable », *Politiques sociales et familiales*, n° 107.

(13) Sur ce point, voir Cefaï D. et Gardella É. (2011), *L'Urgence sociale en action. Ethnographie du Samu social de Paris*, Paris, La Découverte.

revenus, même modestes et irréguliers, d'une activité professionnelle. Ce type d'hébergement apparaît ainsi plus que jamais comme une forme de logement « très social », destiné à ceux dont les ressources sont encore trop limitées pour accéder au logement de « droit commun »[14]. D'autre part, des structures d'hébergement collectif demeurent spécialisées dans l'accueil de courte durée des plus fortement précarisés. Ces structures connaissent néanmoins des évolutions majeures. Dans le cadre du Plan d'action renforcé pour les personnes sans abri (PARSA), nombre de CHU se transforment en « centres de stabilisation » : non seulement les individus accueillis ne sont plus dans l'obligation de les quitter le matin, mais ils doivent y bénéficier d'un accompagnement social en vue de « reconstruire un projet d'insertion en direction des dispositifs de droit commun de l'insertion et du logement »[15]. L'affirmation de la vocation de ces centres à constituer une étape entre la rue et l'accès au logement se double alors de la remise en cause de l'hébergement de courte durée, y compris pour les structures spécialisées dans l'accueil des plus démunis. Or, cette transformation des centres d'urgences en centres de stabilisation génère une pénurie de places dans les grandes agglomérations : en 2014, 43 % des sollicitations du 115 n'ont pas pu donner lieu à une proposition d'accueil[16]. Cette pénurie s'avère d'autant plus difficile à gérer que de nombreux demandeurs d'asile s'orientent vers les CHU, faute de place dans les centres d'accueil qui leur sont spécifiquement réservés[17].

Une application limitée du droit opposable au logement

L'engorgement des structures d'hébergement est également renforcé par les difficultés d'application de la loi DALO, dont l'analyse révèle de nombreux obstacles sur les parcours d'insertion par le logement. Certes, le nombre de recours au titre du droit à l'hébergement, qui dépasse difficilement les 10 000 par an depuis 2013, demeure faible en comparaison du nombre de ménages éligibles. Mais une part croissante des recours au titre du droit au logement, dont le total atteignait 559 842 au 17 février 2015 – font l'objet d'un rejet – plus de 65 % en 2014 contre 52 % en 2008[18]– souvent assorti d'une réorientation vers une solution d'hébergement. Le traitement des recours tend en effet à exclure les plus démunis, qui sont aussi les plus éloignés des institutions et les moins conformes aux représentations du « bon locataire » ou du « bon citoyen » des pouvoirs locaux[19]. À ce tri des ayant-droit s'ajoutent ainsi les résistances de certains élus et bailleurs sociaux à accueillir des ménages « prioritaires » sur leur territoire ou dans les franges les moins dévalorisées de leur parc HLM[20]. L'application de la loi est donc limitée, comme en témoigne l'accumulation des condamnations de l'État au titre du DALO dans les départements où le recours est le plus intense et où les services de l'État ne parviennent pas à reloger les ménages « prioritaires », ni parfois même à leur fournir un hébergement dans les délais impartis. Ces retards permettent alors d'établir une représentation chiffrée et localisée des besoins « urgents » et « prioritaires », conformément à l'esprit de la loi organique des lois de finance (LOLF), qui impose une logique objectifs/résultats à l'action publique. Mais si cette comptabilité paraît d'autant plus juste qu'elle se fonde sur le recours à la justice, elle exclut en pratique les sans-domicile qui ne font pas ou ne parviennent pas à faire valoir leur droit.

●●●

Trois conclusions peuvent être tirées de la mise en perspective des transformations de la population sans domicile et des politiques en faveur de leur accès au logement depuis le début des années 2000. Tout d'abord, l'incapacité à accéder au logement ou à s'y maintenir affecte une population croissante et diversifiée, du « clochard » en voie de désaffiliation à la mère isolée en situation de déclassement, en passant par la famille de travailleurs pauvres issus de l'immigration récente. Or, le traitement de leurs situations en matière d'habitat, aussi différentes soient-elles, mobilise des

(14) Ballain R. et Maurel É. (2002), *Le logement très social, extension ou fragilisation du droit au logement ?,* La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube.

(15) PARSA, Instruction ministérielles du 14 janvier 2007.

(16) Rapport du comité de suivi de la loi DALO (2015), « *Le droit à l'hébergement opposable en péril* », 2015.

(17) Rapport de la coordination française pour le droit d'asile (2012), « *Droit d'asile en France : Conditions d'accueil - État des lieux* ».

(18) Haut comité pour le logement des personnes défavorisées (2014), *Les chiffres du DALO en 2014.*

(19) Weill P.-É. (2014), « Quand les associations font office de *street-level bureaucracy*. Le travail quotidien en faveur de l'accès au droit au logement opposable », *Sociologie du travail,* vol. 56, n° 3.

(20) Weill P.-É. (2013), « Le droit au service des personnes défavorisées ? Les effets pervers de la mise en œuvre du droit au logement opposable », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n° 2.

intervenants toujours plus nombreux et pèse lourd sur les dépenses publiques. Par ailleurs, la multiplication des catégories de « prioritaires » et des solutions intermédiaires entre le logement et l'hébergement s'apparente à autant de « marches entre la rue et le logement » (Brousse *et al.,* 2008, p. 75), sur lesquels les plus défavorisés sont susceptibles de trébucher. L'engorgement des différentes filières d'accès au logement limite la fluidité des parcours d'insertion et alimente les difficultés sociales et économiques des plus vulnérables. Enfin, la prioritarisation croissante de l'accès au logement et à l'hébergement s'applique selon des critères d'autant plus flous et fluctuants que l'empilement des lois et de leurs décrets d'application favorise l'incertitude juridique chez les acteurs locaux des politiques de l'habitat. Les choix auxquels sont amenés ces derniers peuvent alors apparaître d'autant moins justes qu'ils ne satisfont qu'une portion congrue des sans-domicile.

BIBLIOGRAPHIE

- **Brousse C., Firdion J.-M. et Marpsat M.,** Les sans-domicile, Paris, La Découverte.
- **Damon J.** (2012), *La question SDF : critique d'une action publique*, Paris, PUF.

LA LOI SUR LE RENSEIGNEMENT

Le 24 juin 2015, le Parlement a définitivement adopté la loi sur le renseignement. Antoine Mégie observe tout d'abord que cette loi officialise nombre d'évolutions engagées depuis plusieurs années et qu'elle privilégie le ministère de l'Intérieur par rapport à celui de la Justice comme instance d'autorité sur les services utilisant les techniques de surveillance. Il relève aussi l'importance de la lutte contre le terrorisme pour justifier un contrôle sociétal étendu. Et alors que les dispositifs de contrôle destinés à prévenir des actions terroristes font courir le risque d'un fichage de masse dangereux pour la vie privée, les dispositifs encadrant le recours aux techniques de renseignement peuvent paraître insuffisants.

Olivier Chopin, après avoir récusé l'assimilation de la loi à une manière de *Patriot Act*, souligne ses trois grands enjeux. Le premier porte sur l'équilibre entre les exigences de la surveillance et celles concernant le respect des libertés ; il conduit aussi à s'interroger sur la nature intrinsèque du renseignement : objet neutre, factuel, ou objet de nature d'emblée politique et propre à épouser les besoins de ses destinataires, voire à manipuler ceux-ci ? Le deuxième tient à l'encadrement législatif nouveau des pratiques relevant de la raison d'État et, enfin, le dernier a trait aux conditions de réception du renseignement par le pouvoir et à l'usage qu'il en fait.

C. F.

1. De la définition d'un cadre légal à la légitimation d'un nouveau régime de surveillance

Antoine Mégie
Université de Rouen
Directeur de la revue *Politique européenne*

Le 24 juin 2015, l'Assemblée nationale a adopté le texte définitif de la loi relative au renseignement. Son objectif est d'instaurer le premier cadre législatif global visant à légaliser différentes pratiques de surveillance et de renseignement, notamment en matière technologique.

Malgré la forte majorité qui a accompagné ce vote, le régime de surveillance ainsi établi suscite de fortes résistances dans l'espace public, en particulier de la part d'associations de défense des droits de l'homme et d'organisations issues du monde de l'internet. Les multiples arguments politiques, juridiques et techniques des défenseurs et opposants à ce projet, se focalisent principalement sur les conséquences induites par cette loi en termes de « surveillance de masse » ou bien, au contraire, sur l'équilibre qu'elle instaure en rendant désormais possible le contrôle et l'encadrement de possibles « dérives ». La cris-

tallisation des débats autour de l'emploi ou non de l'expression « surveillance de masse » est à ce titre révélateur des antagonismes, chaque camp développant ses principaux arguments au prisme de cette qualification.

Pour la première fois en France dans le domaine du renseignement, une loi définit de manière générale les rapports complexes entre sécurité, liberté, droit et technologie. Afin de préciser cette configuration et son équilibre, nous nous attacherons à considérer à la fois le contexte politique, technologique et normatif de ce régime de surveillance qui se caractérise par sa dimension globale et sa convergence vers d'autres régimes de surveillance nationaux et internationaux.

La consolidation politique et institutionnelle d'un nouveau régime de surveillance

La loi de 2015 constitue l'étape finale du processus d'instauration en France d'un nouveau régime technologique de surveillance. En œuvrant à la mise en place d'un cadre juridique général des dispositifs de surveillance, elle officialise un grand nombre d'évolutions engagées depuis le début des années 2000 tant au niveau de la structure que des moyens et des objectifs du renseignement hexagonal. Elle se présente ainsi comme le premier cadre législatif d'envergure encadrant l'ensemble des pratiques de surveillance, la France étant d'ailleurs sur ce point l'une des dernières démocraties à instaurer un tel cadre juridique alors même que la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) avait à plusieurs reprises mis en garde le gouvernement français sur le contrôle approximatif dont faisaient l'objet ses techniques de surveillance souvent considérées comme problématiques au regard de la protection des droits individuels.

Une loi précédée de transformations importantes dans la gouvernance du renseignement

En ne mentionnant que les évolutions les plus récentes et significatives, on peut rappeler qu'en 2008 le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* avait initié des transformations au sein de la gouvernance du renseignement à la fois dans son organisation mais également dans ses moyens techniques. L'une des mesures les plus emblématiques étant sans contexte la création de trois nouveaux services :

- la DCRI (Direction centrale du renseignement intérieur), Direction chargée de l'antiterrorisme et du contre-espionnage ;

- la SDIG, sous-direction de l'information générale en charge des mouvements sociaux, ordre public, religion – hors radicaux –, violences urbaines et bandes, sectes et lutte contre l'économie souterraine ;

- la direction du Renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP), compétente à Paris et en banlieue.

Sur ce plan organisationnel, le conseil national du renseignement est créé qui, sous l'autorité du Président de la République, définit les orientations stratégiques en matière d'action du renseignement. À cette cellule spécifique est associé dorénavant un coordinateur national du renseignement, ou encore une Académie du renseignement. En 2012, suite aux attentats de Toulouse et Montauban, ce dispositif de surveillance est fortement remis en question, notamment en raison de l'absence de coordination entre des services aux cultures et aux ressources professionnelles différentes voire conflictuelles. Dès lors, la centralisation des institutions de surveillance s'affirme davantage encore comme le paradigme dominant, avec l'affichage d'une volonté politique soucieuse de construire une « communauté plus homogène ».

C'est dans cette perspective que s'inscrit en 2014 la création d'une inspection des services de renseignement, et surtout l'instauration de la DGSI (Direction générale de la sécurité intérieure) au sein du ministère de l'Intérieur sur le modèle de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) pour la défense. Inspirée des conclusions du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013, cette centralisation organisationnelle s'articule à l'un des autres paradigmes dominants du champ de la sécurité : la nécessité d'anticiper les menaces en recourant à des dispositifs technologiques. Une telle doctrine a des effets très concrets concernant la légitimation des techniques d'accès administratif aux données de connexion ou de consultation des fichiers administratifs et judiciaires. Dans le même temps, dès 2014, les services réformés connaissent une forte augmentation de leurs moyens humains et techniques grâce à des recrutements de grande ampleur. Linguistes, analystes, ingénieurs, mathématiciens : 430 personnes sont recrutées pendant une période de 5 ans[1]. La loi de 2015 valide et concrétise ces évolutions, en particulier dans le domaine des instruments technologiques de surveillance et d'anticipation de la menace.

(1) Ministère de l'Intérieur.

Le *leadership* du ministère de l'Intérieur

Une autre dimension plus institutionnelle doit également être soulignée pour mieux cerner la structure du renseignement français actuel, mais aussi la manière dont la répartition interministérielle s'est imposée durant la discussion préparatoire de la loi de 2015.

Si le texte de loi indique que les services compétents pouvant recourir aux techniques de surveillance sont rattachés au ministère de la Défense, de l'Intérieur, de la Justice et de l'Économie, les deux premiers s'imposent sans conteste au cœur de l'arsenal du renseignement. D'un point de vue politique, tout d'abord, avec le pilotage très marqué du ministère de l'Intérieur. Si ce *leadership* institutionnel a été partagé sur certains points avec le ministère de la Défense, la chancellerie a été, quant à elle, largement tenue à l'écart de la rédaction du texte.

Pour certains observateurs, ce phénomène apparaît logique puisque la loi de 2015 se focalise sur le renseignement dans sa globalité et non pas simplement sur les activités de surveillance et leur possible judiciarisation. En d'autres termes cette loi concerne le renseignement au sens premier du terme qui n'a donc pas obligatoirement pour finalité de se transformer en éléments de preuve dans le cadre d'une procédure judiciaire. Comme le souligne un membre du ministère de la Défense : « Tous les renseignements ne doivent pas être judiciarisés, cela n'aurait aucun sens »[(2)]. La relégation du pouvoir judiciaire se situe également au niveau de la question de l'encadrement puisque c'est une autorité administrative indépendante à qui incombe le contrôle.

Le ministère de la Justice n'est en réalité véritablement présent dans le texte de loi de 2015 que comme autorité responsable des lieux pénitentiaires. En effet, l'administration pénitentiaire, sous l'autorité de la Chancellerie, est à présent tenue de recueillir puis d'échanger avec les services spécialisés du renseignement. Les lieux pénitentiaires étant aujourd'hui appréhendés comme des endroits déterminants dans le processus de radicalisation terroriste, cette mission est définie explicitement et renvoie à la fois aux enjeux des moyens à mobiliser et au type de rapports nouveaux que le personnel pénitentiaire se doit d'entretenir avec certains détenus. Le ministère de la Justice a signifié un certain mécontentement autour de ces deux problématiques en essayant sans succès d'amender le texte de loi lors des débats afin de restreindre l'automaticité de ce dispositif de surveillance et d'échanges.

Cette répartition interministérielle a enfin des conséquences très pratiques, puisqu'en conférant aux services de renseignement des outils qui auparavant étaient disponibles principalement au sein de la sphère judiciaire (par exemple la sonorisation ou encore la surveillance informatique et la géolocalisation) la loi de 2015 renforce la consolidation d'un monopole de la surveillance qui s'opère au profit des services de renseignement. Comme le soulignent certains magistrats antiterroristes, si les services de renseignements disposaient déjà du monopole technique de ces dispositifs, notamment grâce à la Plateforme nationale de cryptage et de décryptement (PNCD) contrôlée par la DGSE, la loi instaure un monopole juridique, notamment en matière de lutte contre le terrorisme qui pourtant en France est un domaine de compétence du judiciaire.

La « guerre » contre le terrorisme : entre registre de légitimation et cadre d'action

Dans le contexte des attentats terroristes de janvier 2015, la lutte contre le terrorisme, définie en termes de « guerre » politique, militaire et technologique, va constituer le principal registre de légitimation de la loi de 2015 sur le plan discursif mais plus largement au niveau du contenu du régime de surveillance instauré.

Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, les enquêteurs et magistrats peuvent s'appuyer, comme dans la totalité des États occidentaux, sur des procédures judiciaires dérogatoires au droit commun[(3)].

Le terrorisme comme cible…

Au cœur de celles-ci, la dangerosité des groupes ciblés, la volonté d'anticiper leurs actions ainsi que la difficulté d'établir la preuve de leurs activités et de leurs structures organisationnelles constituent les principaux éléments de justification. Aussi la question des techniques de surveillance dans les procédures pénales et leur recevabilité dans un cadre procédural représentent une problématique centrale. Le principe d'une approche « proactive » s'inscrit pleinement dans le para-

(2) Entretien réalisé au ministère de la Défense en mai 2015.

(3) Mégie A. (2011), « Le terrorisme : une réponse judiciaire ou militaire ? », *Les Cahiers français*, n° 360, Paris, La Documentation française.

digme faisant de la surveillance et du recueil d'informations technologique la pierre angulaire de la lutte contre les phénomènes de violences politiques, et plus largement contre toute forme de violence susceptible d'attenter à la sécurité nationale. Ces pratiques connaissent une affirmation forte dans l'arsenal judiciaire contemporain. L'accumulation de preuves, même partielles, a pour objectif de prouver le « lien » avec une « entreprise terroriste ». Les possibilités de surveillance des communications téléphoniques ou numériques se sont ainsi multipliées, rendant la question de leur encadrement extrêmement complexe. La dimension mondiale et régionale des réseaux numériques et donc des données recueillies conduit à une superposition de réglementations internationales, nationales et régionales qui se heurte très souvent à des frontières pratiques et juridiques. Face à des développements technologiques rapides, les cadres juridiques sont généralement établis *a posteriori* comme le montre le cas français avec la loi de 2015.

…mais susceptible d'être instrumentalisé pour légitimer des mesures de sécurité ayant un spectre plus large

Néanmoins, si la lutte contre le terrorisme est au cœur du discours politique, la loi affecte des domaines d'application beaucoup plus larges, démontrant en cela une montée en puissance plus globale du renseignement exprimée au travers de technologies de plus en plus sophistiquées. Le premier article du texte de loi indique d'ailleurs très précisément qu'il ne s'agit pas d'une loi spécifique sur le terrorisme, mais d'un texte plus vaste regroupant les cas de « défense et de promotion des intérêts publics » (art. L. 811-3). De par son caractère élastique, ce champ de compétence permet d'agir dans un ensemble très large de domaines (cf. encadré sur le titre I). Dès lors, l'utilisation de certains de ces dispositifs de surveillance dans le seul champ d'action de la lutte antiterroriste peut paraître difficilement contrôlable. La notion de « défense et de promotion des intérêts publics » concernerait-elle par exemple des mouvements sociaux de contestation civique comme ceux prenant pour cible les constructions de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou du barrage de Sivens ?

L'utilisation du registre discursif de la guerre contre le terrorisme s'inscrit dans une tradition ancienne de la part des pouvoirs politiques qui instrumentalisent les attentats terroristes pour légitimer de nouvelles mesures de sécurité. Le fait terroriste se trouve ainsi géré comme un véritable capital politique. Face aux accusations d'instrumentalisation, les promoteurs de la loi de 2015 font valoir que l'objectif et l'intérêt de ce nouveau texte résident dans la mise en place du premier véritable contrôle effectif du renseignement. Estimant que ce cadre n'existait pas auparavant, malgré la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS), les rapporteurs du texte insistent sur leur volonté de rendre ce cadre plus efficace et étendu.

Néanmoins, l'importance de la lutte contre le terrorisme comme premier levier de légitimation a conduit à l'absence d'un débat parlementaire et public dépassionné qui aurait certainement permis de différencier les dispositions relevant du contre-terrorisme de celles concernant plus globalement la question de la surveillance et de ses pouvoirs dans notre société démocratique.

Face à ces registres de légitimation politique, les opposants à la loi vont articuler leurs critiques à la fois sur la question du cadre juridique mais aussi et principalement sur l'introduction des nouvelles technologies de surveillance. Dénonçant la généralisation d'une « surveillance de masse », les différentes organisations mobilisées contre le texte constituent de ce point de vue un front hétérogène regroupant à la fois des partis politiques (Front de gauche, EELV), des associations de défense des droits et libertés (*Amnesty International*, Ligue des droits de l'homme) ainsi que des associations du monde de l'internet (Quadrature du net).

Les nouvelles technologies de la surveillance face au Droit

Surveillance et technologie ont progressivement été construites comme deux éléments inséparables des nouvelles mesures de sécurité. Ce couple peut se comprendre à l'aune de l'importance du discours technologique dans les sphères de la surveillance[4]. L'évolution technique de ces instruments a considérablement modifié les discours et les pratiques des autorités de sécurité – même si de nombreux professionnels insistent encore sur l'importance du renseignement humain – et la loi de 2015 s'inscrit parfaitement dans ce processus de valorisation du « tout technologique ». À cet égard, plusieurs dispositifs introduits par la loi

(4) Bigo D. et Piazza P. (dir.) (2009), « Fichage et Listing », *Cultures & Conflits,* n° 76, hiver.

de 2015 nourrissent les controverses portant sur la thématique du respect des libertés. Dans son avis consultatif définitif du 19 mars 2015, la CNIL souligne d'ailleurs très explicitement qu'elle institue des mesures de surveillance beaucoup plus larges et intrusives que ce qui existait auparavant car « Il ne s'agit plus seulement d'accéder aux données utiles concernant une personne identifiée, mais de permettre de collecter de manière indifférenciée, un volume important de données qui peuvent être relatives à des personnes tout à fait étrangères à la mission de renseignement ».

La détection de potentiels comportements terroristes…

Dans son article 2, la loi prévoit ainsi pour les seuls besoins de la prévention du terrorisme, que les services de renseignement peuvent désormais installer chez les fournisseurs d'accès internet (FAI) des dispositifs appelés « boîtes noires » afin de surveiller le trafic numérique non pas à partir du contenu des messages mais des structures générales du trafic numérique. Il s'agit, plus précisément, de recueillir des métadonnées qui renseignent sur l'origine, la datation et les destinataires du message, les adresses IP ainsi que sur les différents sites consultés. À partir d'un traitement automatisé, l'objectif est de détecter *a priori* les projets d'actions terroristes. La dimension proactive d'anticipation se concrétise donc techniquement par la mise en place d'algorithmes permettant de repérer des modèles d'activité sur internet considérés comme caractéristique des modes d'action terroriste. Une très grande quantité de données seront ainsi collectées avec l'objectif de les trier en fonction d'un profilage des comportements terroristes. Les données informatiques restant « anonymes », l'anonymat ne pourra être levé qu'en cas de « révélation d'une menace terroriste ». La possibilité de recourir à des algorithmes spécifiques chargés de détecter de potentiels comportements terroristes a largement focalisé les critiques présentant ce dispositif comme la preuve de l'instauration d'une « surveillance de masse ». Deux éléments apparaissent ici centraux : d'une part la définition de l'algorithme et d'autre part l'effectivité de l'anonymat.

…et les risques d'un fichage de masse

Concernant la question de l'algorithme, cette dimension renvoie très concrètement aux effets directs du dispositif sur le nombre de personnes susceptibles d'être considérées comme relevant de la catégorie « à surveiller ». Tout en répondant aux principes de finalités (cette technique ne sera autorisée que pour les seuls et uniques besoins de la prévention du terrorisme), de procédure, d'autorisation et de proportionnalité (autorisation donnée pour une durée de 4 mois renouvelable), la programmation de l'algorithme s'appuie *de facto* sur un profil prédéfini de ce que l'on peut considérer comme un « profil terroriste ». Dès lors, s'affirme l'approche développée par certains experts et criminologues français faisant de la question du profilage l'une des solutions pratiques de la lutte contre le terrorisme. Pourtant, depuis plusieurs années, de nombreux professionnels des services de sécurité et des sociologues du radicalisme soulignent qu'il n'existe pas de profil type du terroriste. Le second élément à considérer nous renvoie à l'effectivité de cette approche en termes de profilage et aux risques d'écueil liés à la technique et à ce que les ingénieurs appellent les « faux positifs ». Ces derniers constituent des profils qui peuvent, tout en correspondant à l'algorithme, ne pas restituer la réalité de la recherche. Dans ces conditions, un nombre important de personnes sont susceptibles d'être surveillées indûment en raison de leur activité sur Internet. Plusieurs milliers de personnes seraient concernées par ce phénomène selon une note publiée par l'Institut national de recherche en informatique et automatisme (INRIA)[5].

Interrogations sur l'anonymat des données recueillies…

Sur la question de l'anonymat, afin de limiter les risques d'intrusion et de respecter les garanties de la vie privée, il est explicitement précisé dans le texte de loi que ce type de surveillance doit respecter un tel principe. En d'autres termes, il n'est pas permis de procéder à l'identification des personnes auxquelles les documents et renseignements se rapportent. Néanmoins, nombre d'experts, dont la CNIL et l'INRIA, ont souligné la relativité de l'anonymat des données recueillies puisque l'objectif de ces dispositifs est de pouvoir lever ce statut en cas de menace terroriste jugée importante. Dans ces conditions, l'anonymat technique des données n'est pas concrètement assuré mais juste imposé initialement. Selon une partie de ces experts, l'anonymisation des métadonnées est d'ailleurs irréalisable puisqu'une telle procédure construirait d'autres formes

(5) Note du 30 avril 2015 destinée aux cabinets du ministère de la Défense, de l'Intérieur et de la Justice. Note rendue publique par *Le Monde* du 13 avril 2015.

d'agrégation des données rendant l'utilisation des informations inutilisable dans le cas d'une identification des suspects[6]. D'autres experts soulignent enfin que les historiques de connexions constituent à elles seules des cartes d'identification permettant de désigner nominativement les utilisateurs. Sur ce point, notons que certaines professions (magistrats, avocats, parlementaires ou journalistes) bénéficiant d'un statut particulier ne pourront faire éventuellement l'objet d'une surveillance qu'après avis motivé du Premier ministre. La question de l'anonymat se pose donc ici avec force face à ces conditions dérogatoires, la CNIL regrettant dans son avis définitif que ces professions, en l'état actuel, ne soient pas réellement protégées. Enfin, si toutes les techniques de renseignement doivent faire l'objet d'une autorisation précisant la personne concernée, ces dispositifs algorithmiques indifférenciés demeurent par définition une exception.

…et sur le dispositif des *IMSI catchers*

Un des autres éléments techniques de surveillance sur lequel porte une part importante des critiques est le dispositif des *IMSI catchers*, antennes-relais de téléphonie mobile permettant de capter les communications de plusieurs individus suspects. Si dans son avis définitif la CNIL explique que certaines « garanties substantielles ont été apportées » au texte initial du projet de loi, d'autres acteurs soulignent que des doutes subsistent sur la précision de l'encadrement juridique et pratique de cette surveillance dont la loi autorise pour la première fois légalement l'installation. La limite de la loi réside dans le fait que ces techniques ne sont pas suffisamment encadrées car elles ne sont pas soumises au même régime édicté dans le cas des « boîtes noires » ou de la sonorisation. Avec ce type de surveillance des individus pourront être intégrés dans la sphère de surveillance du seul fait d'être géographiquement proches des suspects.

Quel contrôle pour le régime de surveillance ?

Face à ces différents éléments techniques, la question du contrôle constitue un élément central à travers la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante : la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Cette commission remplace la CNCIS auparavant en charge de ce type de contrôle mais dans un domaine par définition beaucoup plus restreint (celui des interceptions de sécurité). Elle compte treize membres : députés, sénateurs, magistrats, membres du Conseil d'État et experts. Cette représentation diversifiée du Parlement ainsi que de magistrats judiciaires et administratifs vise à répondre aux exigences d'indépendance, notamment celles de la CEDH. Au-delà de la question de l'indépendance, le principal enjeu la concernant est sa capacité à effectuer un contrôle effectif et permanent des dispositifs de surveillance. Pour certains, le fait qu'elle ne comporte qu'un expert de l'Autorité des télécommunications dont la mission consistera à expertiser l'algorithme, apparaît insuffisant. Outre ce contrôle de la CNCTR, le Conseil d'État pourra également être saisi dans le cadre d'une procédure de pleine juridiction, ce qui signifie que les juges seront habilités au Secret Défense qui ne pourra donc pas leur être opposé. Néanmoins si les citoyens peuvent saisir le Conseil d'État, comment ces derniers pourront-ils savoir s'ils font l'objet d'une surveillance qui par définition est « secrète ». Dans la pratique un tel contrôle s'effectuera donc principalement *a posteriori*.

Ce contrôle administratif s'inscrit dans une perspective institutionnelle spécifique à la France et il semble que le législateur n'ait pas désiré intégrer la notion d'« *accountability* » au sens de responsabilité, de traçabilité et de transparence. L'*accountability* correspond à une logique de contrôle permanent des activités afin de démontrer que l'utilisation des dispositifs se fait dans le respect des règles. À savoir que les données collectées sont authentiques et intègres, que les agents les consultant sont habilités, ou encore que toutes les autorisations sont référencées et donc potentiellement traçables. Autant de garanties techniques qui apparaissent essentielles pour que l'activité de contrôle de la CNCTR puisse être considérée comme effective.

À propos de cette question du contrôle, il est intéressant de noter qu'une partie des débats entre les pouvoirs publics et les opposants à la loi a fait référence à la jurisprudence de la CEDH, le ministère de l'Intérieur expliquant que la loi de 2015 était entièrement conforme à cette jurisprudence. Néanmoins, la CEDH ne s'est toujours pas prononcée directement sur des dispositifs de « détection aléatoire » comme celui des boîtes noires. Les différents cas de la jurisprudence européenne concernent le développement des

(6) *Ibid.*

pratiques de surveillance exploratoires : *Klaas et autres c. Allemagne*, en 1978 ou encore le développement des écoutes téléphoniques *Kruslin c. France et Huvig c. France* en 1990. Dans ces deux derniers arrêts, la CEDH avait condamné la France au motif que l'encadrement juridique de ses pratiques d'écoutes téléphoniques n'était pas suffisant, ce qui avait conduit la France à légiférer sur les interceptions de sécurité et à créer notamment la CNCIS.

La question du contrôle apparaît d'autant plus cruciale que si les discussions se sont focalisées sur le terrorisme, la loi de 2015 concerne, comme nous l'avons expliqué, un domaine d'action beaucoup plus large intégrant notamment le secteur économique. Dans ces conditions, les affaires d'espionnage révélées par Edward Snowden obligent à considérer la loi de 2015 au prisme des débats actuels sur la « surveillance massive » développée par la *National Security Agency* (NSA) depuis les années 2000. Ainsi, dans un arrêt du 7 mai 2015 la justice américaine a estimé que le programme de surveillance des métadonnées téléphoniques mis en œuvre par la NSA n'avait pas de fondement légal. Elle a ainsi considéré que la section 215 du *Patriot Act* qui avait été utilisée par la NSA et le gouvernement pour mettre en place un programme de surveillance et d'espionnage massif ne respectait par les obligations constitutionnelles. Ce jugement a été prononcé quelques jours avant l'expiration de cette section et son probable renouvellement. C'est dans ce contexte judiciaire et suite aux scandales politiques à rebondissements de l'affaire Snowden que la Chambre des représentants a adopté le 13 mai 2015 une réforme interdisant à la NSA de collecter en grand nombre des données aux États-Unis. L'adoption de ce *Freedom Act* résume en quelque sorte les enjeux et dérives possibles des dispositifs de surveillance de masse. À l'heure actuelle le *Freedom Act* doit encore être adopté par le Sénat où la majorité républicaine semble peu encline à réformer en profondeur le dispositif malgré les nombreuses conséquences négatives sur le plan diplomatique (tension avec les pays européens) et en matière de libertés publiques.

●●●

Les contextes politique, technologique et normatif qui encadrent la rédaction et l'adoption de la loi de 2015 ne sont pas sans conséquences sur l'équilibre général du régime de surveillance en termes de respect des libertés. La place prépondérante de la lutte contre le terrorisme dans la justification de la loi a conduit à cristalliser le débat public sur cette dimension alors même que le régime de surveillance instauré a un champ d'application plus large. Dès lors la confusion des discours et des champs d'application constitue un véritable enjeu. Par ailleurs, cette loi concrétise également l'orientation du tout technologique en matière de surveillance et de renseignement. Or l'affirmation d'une telle doctrine s'accompagne de nombreuses critiques, notamment si elle engendre un désengagement massif dans le renseignement humain. Enfin, la question de l'encadrement des pratiques de surveillance, mais également des fichiers constitués à partir des données captées par les services de renseignement, pose très clairement la question des moyens dévolus aux autorités de contrôle. Face à la multiplication de telles données on peut se demander comment la CNIL, vu ses ressources, pourra appliquer un contrôle effectif. Enjeu majeur qu'il est d'ailleurs essentiel de considérer au prisme des débats européens sur la révision de la directive de 1995 sur la protection des données à caractère personnel et le respect des droits individuels.

2. Une loi polysémique et ambivalente

Olivier Chopin
Sciences Po Paris - EHESS/Centre Aron

La loi sur le renseignement a été définitivement adoptée le mercredi 24 juin 2015, au terme d'une procédure législative accélérée qui a malgré tout fourni l'occasion d'un débat public intense. Le débat proprement politique demeura plutôt limité, les deux grands partis de gouvernement étant – en dépit de quelques oppositions individuelles au sein de chacun d'eux – largement en accord l'un avec l'autre pour soutenir la loi. Le processus législatif ne fut jamais menacé ou même sérieusement perturbé par une quelconque opposition politique. De même, la contestation de la loi n'a pas engendré une mobilisation notable de l'opinion publique, en dépit de quelques pétitions et rassemblements significatifs. En revanche, un grand nombre d'acteurs de la société civile se sont mobilisés contre la loi : aux côtés des acteurs traditionnels tels que la Fédération internationale des droits de l'homme, *Human Rights Watch* et de nombreux autres, il convient de remarquer le rôle moteur qu'a tenu la Quadrature du Net et son effort de clarification technique dans des domaines parfois obscurs au profane, tant c'est dans le détail des technologies que de grandes questions de principe se jouent. Mais cette mobilisation s'est étendue bien au-delà des associations de défense des libertés qui étaient naturellement dans leur rôle : des instances officielles telles que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Conseil national du numérique, les fournisseurs d'accès à internet comme certains hébergeurs d'importance, ou encore le Syndicat national de la magistrature se sont engagés dans une critique serrée et argumentée d'abord du projet de loi puis du détail des amendements à mesure qu'ils étaient discutés.

L'un des éléments structurants du débat fut la comparaison avec la loi américaine passée en réaction aux attentats du 11 septembre 2001. La loi sur le renseignement serait, selon la formule qui fit florès, un *Patriot Act* à la française. Sur le fond cette analogie ne peut être que partielle et limitée. Le *Patriot Act* américain suivait clairement une logique d'exception, et la loi fut préparée en urgence après des attentats qui n'avaient été anticipés ni dans leur forme ni dans leur ampleur. La loi votée en France intervient dans un pays qui s'appuie sur une longue tradition de la sécurité intérieure. Elle est votée après des attentats qui avaient été longtemps redoutés, ce qui correspond à une accélération du calendrier et non pas à une réaction en urgence, car cette loi était préparée de longue date pour être votée fin 2015. Le *Patriot Act* fut le premier d'une série de textes (le *Homeland Security Act* en 2002, l'*Intelligence Reform and Terrorism Protection Act* en 2004, le *Protect America Act* en 2007) qui visaient à établir un secteur jusque-là sous-développé aux États-Unis : la sécurité du territoire et de la population, qui a pris le nom finalement de *Homeland Security*. La loi française sur le renseignement est, au contraire, le dernier d'une série de textes visant à réformer notre dispositif de sécurité (de la Loi sur la Sécurité Intérieure (LSI) en 2003 à la LOPPSI 2 (Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure) en 2011 en passant par la loi dite Perben 2 en 2004) et prolonge une série de mesures qui s'accéléraient ces derniers mois : loi de programmation militaire (LPM) de décembre 2013 qui étendait déjà les moyens techniques d'interception du renseignement français, loi sur la géolocalisation de mars 2014, loi sur le terrorisme de novembre 2014 qui individualisait notamment la notion « d'entreprise terroriste ».

Au-delà des effets de labellisation que produisent les formules telles que « *Patriot Act* à la française », nous voudrions montrer ici que la loi a plusieurs versants, plusieurs dimensions qui ne vont pas toutes dans le même sens, et qui devraient interdire tout système de condamnation simple et unilatérale. Trois enjeux au moins doivent être distingués.

Surveillance et respect des libertés : quel équilibre ?

Des moyens et des modes d'action pour le renseignement générateurs de critiques nombreuses

Le premier, qui fut sans conteste le plus commenté, est celui qui a déclenché l'opposition d'une partie de la société civile et notamment de plusieurs instances préoccupées par le respect des libertés fondamentales et de la vie privée. Il s'agit de l'extension des moyens de surveillance, et de l'autorisation formelle de diverses pratiques de renseignement.

Les opposants à la loi voient en elle un simple « chèque en blanc » et tendent à la réduire à sa seule dimension d'autorisation de pratiques nouvelles et d'extension des moyens fournis aux services de renseignement. Les pratiques autorisées par la loi, par exemple la « sonorisation » (c'est-à-dire la pose de micros) de bâtiments, la pose de balises de géolocalisation sur des véhicules, qui relèvent des pratiques clandestines de recueil du renseignement (le terme de « collecte » s'impose de plus en plus en référence au concept anglo-saxon de « *collection of intelligence* »), mais surtout les nouveaux procédés de surveillance systématique des réseaux informatiques et des communications électroniques représentent clairement des intrusions dans la vie privée des individus et dans le secret du fonctionnement des organisations. En ce sens, il est conforme à leur vocation que la CNIL de même que les associations de défense des libertés civiles, notamment celles qui défendent la vie privée sur internet, s'en inquiètent et présentent ces intrusions comme vertigineuses dans leur extension, et outrancières dans leur principe. Et il est bien naturel que les acteurs de la société civile se montrent attentifs et vigilants lorsqu'on observe en détail les mesures proposées. D'autant plus que tout ce qui relève de l'informatique et des réseaux sociaux implique une technicité de nature à rendre aisément obscurs les enjeux pour les non-spécialistes. Leurs « alertes » ne doivent cependant pas mener à une confusion entre la logique de renseignement promue par la loi elle-même et les usages ou mésusages qui en seront faits.

Également intéressante est la réaction des « acteurs du net », les entreprises et industriels du secteur des communications digitales. Il n'est pas nécessaire d'entrer dans les détails de la distinction entre les fournisseurs d'accès (FAI) et les hébergeurs de contenu, puisque *de facto* toute mesure qui touche les uns impacte nécessairement les autres. Leur réaction fut assez vive également, mêlant les arguments éthiques du respect de la vie privée (et en l'espèce du secret des correspondances) avec des arguments économiques et commerciaux. En effet, l'un des effets positifs du *Patriot Act* américain et des lois qui lui succédèrent était de conférer par ricochet un avantage comparatif aux acteurs hexagonaux du secteur. Car hormis quelques sociétés qui seraient de toute manière obligées de se déclarer aux autorités américaines où qu'elles soient hébergées, l'idée était que les sociétés françaises pourraient garantir la confidentialité des données de leurs clients sans avoir à se soumettre aux demandes d'accès et aux injonctions du FBI ou des agences de renseignement américaines. La loi, en rendant désormais obligatoire la fourniture des mêmes accès aux services français (qui en outre collaborent étroitement avec leurs homologues américains), conduit à annuler tout le bénéfice que les sociétés pouvaient espérer du décalage avec les États-Unis.

La question des « boîtes noires » : pêche au chalut ou au harpon ?

La critique la plus intense, cependant, s'est focalisée sur l'installation de « boîtes noires » destinées à filtrer l'ensemble des communications informatiques sur le territoire national (et celles y entrant ou en en sortant). La proximité de ce dispositif avec les interceptions de masse (« *bulk collection* ») qui furent tant reprochées à la *National Security Agency* (NSA) américaine a engendré la réaction la plus vive de toutes les mesures initiées par la loi. Même la Commission numérique de l'Assemblée nationale[1] s'est exprimée pour l'abandon de ces filtrages. La réponse des promoteurs de la loi a donné lieu à une pittoresque évocation de la pêche marine pour expliquer qu'en aucun cas les services de renseignement français n'allaient tomber dans les travers de leurs alliés outre-atlantique : « pêche au chalut », « pêche au filet » (pour désigner la NSA et consorts) contre « pêche au harpon » pour la France. L'idée serait qu'un algorithme filtre tout ce qui est capté puis, uniquement lorsqu'un intérêt stratégique le justifie, que les don-

(1) Créée en juin 2014 par la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale, la commission de réflexion et de propositions *ad hoc* sur le droit et les libertés à l'âge du numérique comprend 13 députés et 13 personnalités qualifiées, désignés par le Président de l'Assemblée nationale en concertation avec les groupes politiques.

nées soient réellement recueillies, et éventuellement traitées et analysées. C'est seulement dans cette dernière phase que les données seraient « désanonymisées ». Les oppositions ont été parfois brutales entre les promoteurs de la loi et ses opposants : au fond les lignes de fracture étaient indépendantes de l'objet considéré, mais déterminées par le degré de confiance ou de défiance accordé à ceux qui gouvernent et à l'État plus généralement. Notre propos n'est pas du tout d'entrer dans ce débat, et nous pouvons au contraire le resituer un instant dans le contexte de la théorie du renseignement.

Le renseignement : un objet neutre ou une activité d'emblée politique ?

Car le renseignement est une activité rationalisée, la plupart du temps bureaucratisée, et qui est donc susceptible de théorisation. C'est au demeurant à ce travail de théorisation qu'ont été depuis longtemps consacrées aux États-Unis, puis au Royaume-Uni et dans quelques autres pays tels que le Canada ou Israël, des études sur le renseignement (*intelligence studies*). Celles-ci sont marquées par l'effort de comprendre les échecs du renseignement, de favoriser les « bonnes pratiques » qui permettront d'empêcher une nouvelle attaque surprise. Mais elles se concentrent également sur l'analyse des processus décisionnels au sein de l'État, de sa diplomatie, de sa police, de ses forces armées. Dans cette perspective, l'un des thèmes de prédilection de la science politique américaine sur le sujet est le croisement des logiques de renseignement avec les besoins des décideurs (l'*intelligence-policy nexus*, comme il est parfois désigné), et sa version pathologique que l'on désigne comme « politisation » (*politicization*) du renseignement. Le renseignement est-il un objet neutre, et au fond indépendant du pouvoir politique, uniquement intégré à l'infrastructure de l'État qui se met au service de l'homme politique légitimement élu ? Ou est-il par nature une activité d'emblée politique dont la destination tout comme les objets d'analyse sont tous éminemment politiques ? Un bon renseignement est-il un renseignement neutre et objectif, dont le décideur se saisira comme bon lui semble selon sa propre culture, son opinion, ses valeurs et ses intérêts ? Ou est-il un construit politique visant à s'approcher le plus possible du besoin de son chef, au risque parfois de s'y soumettre ou de le manipuler, mais avec l'espoir de pouvoir éclairer sa décision ? Ce débat a cours depuis des décennies dans le monde anglo-américain, sans se stabiliser d'ailleurs. Aucun des protagonistes en France, engagés dans la querelle sur cette loi, chacun occupé à conforter les positions et à affûter les arguments militants, n'a perçu que, au travers de leurs affrontements, c'est la première apparition publique et explicite de ce débat dans notre vie politique. Ce débat fut sans doute mal posé et sans aucun doute sera-t-il rapidement posé à nouveau, mais ce sera alors intéressant de réfléchir collectivement à la bonne manière pour le faire.

La reconnaissance et l'encadrement des pratiques de renseignement

Les deux autres enjeux que l'on peut dégager de l'adoption de la loi sur le renseignement ont, par comparaison avec l'enjeu de la surveillance, largement été sous-estimés lors des débats et polémiques.

L'enjeu de la reconnaissance et de l'encadrement des pratiques de renseignement n'a pas été sous-estimé parce qu'il aurait été ignoré des commentateurs, contempteurs ou promoteurs de la loi : cette question d'une sorte d'explicitation doublée d'une forme de réglementation des pratiques clandestines a bel et bien été évoquée de nombreuses fois. Mais elle n'a que marginalement été traitée pour elle-même, vite rendue dépendante de l'enjeu présenté à l'instant de tension entre la surveillance et la liberté.

De la CNCIS au CNCTR

Face à la vertigineuse extension des moyens fournis aux services de renseignement, doublée d'un grand nombre d'autorisations nouvelles de captation et d'intrusions (qui vont de mallettes capables de détourner les communications des téléphones portables autour d'elles, à la pose de micros dans des chambres d'hôtel), l'argumentaire du Premier ministre s'est voulu rassurant lors des différentes étapes de l'adoption de la loi : le texte est respectueux des libertés, répondait-il, et propose en fait une sorte de régularisation des pratiques secrètes, qui protège au surcroît nos agents en les sortant de la « zone grise » réglementaire où ils étaient maintenus. En outre, exposait Manuel Valls, le projet de loi comporte un volet de limitation et de contrôle de ces pratiques et des agents, avec de nouvelles institutions comme la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR), qui remplace la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS). La CNCIS avait des prérogatives quelque peu plus poussées en

matière de contrôle, mais se limitait aux interceptions de sécurité (plus communément désignées comme « écoutes téléphoniques »). La CNCTR, pour l'instant, se situe en deçà du régime de contrôle antérieur, mais en contrepartie élargit le champ de ses compétences à l'ensemble des techniques de renseignement, y compris ce que l'on nomme, après les Américains, le « renseignement humain » (entendons les formes les plus classiques de l'espionnage mené par des agents ou des officiers de renseignement). En outre, le contrôle interne par l'administration, principe fondateur de l'action publique en France, se trouve également potentiellement renforcé une fois les pratiques de renseignement explicitées et en quelque sorte normalisées. Le gouvernement présentait donc ces mesures comme une réelle avancée, une authentique modernisation allant dans le sens de l'État de droit.

L'accent a été mis, lors du houleux débat à propos de la surveillance, sur la composition du CNCTR et la qualité de ses membres, ainsi que sur ses prérogatives à la fois amoindries et élargies. Si bien que la discussion a finalement tourné autour de la question de savoir si cette volonté de contrôle n'était pas un jeu de dupes, ou à tout le moins, pour ceux qui concédaient la sincérité des intentions des promoteurs de la loi, une manière de prétendre contrebalancer les nouveaux outils de surveillance et d'intrusion par un dispositif de contrôle si ce n'est fictif du moins insuffisant.

L'abandon de la raison d'État dans sa tradition française : la fin du fait du prince

Dès lors, une dimension importante de ces mécanismes de contrôle a été difficile à mettre en lumière : l'idée de formaliser les pratiques, pour les autoriser en contrepartie du fait de les contrôler, initie un mouvement d'abandon de la raison d'État dans sa tradition française. La raison d'État, dans notre pays, signifie à la fois la transcendance de l'État sur tout autre principe de légitimité et l'autorisation qu'il se donne de déroger aux règles auxquelles généralement il se soumet – et qu'il continue d'imposer à tous par ailleurs – quand la nécessité s'en fait sentir. La raison d'État relève du fait du prince. Elle ne s'embarrasse pas de mise en lumière, de formalisation et d'un système préalable d'autorisation assorti d'un contrôle *a posteriori*. La tradition de la raison d'État nous aurait amenés à maintenir les pratiques clandestines dans la clandestinité, les pratiques secrètes dans le secret, et les entorses à la morale et au droit dans les arcanes de la raison d'État.

Qu'elle soit effective ou non, qu'elle s'opère rapidement ou non (car ceux qui ne voient dans ce volet qu'une astuce pour en échange donner plus de moyens et de liberté aux services condamnent avant que l'on ait pu évaluer la mise en œuvre du dispositif, or il faudra un peu de temps pour pouvoir évaluer ces nouvelles formes d'action « publique »), ce qui est bien malgré tout une réforme en profondeur de notre conception du renseignement s'apparente ainsi beaucoup plus à l'expérience britannique de ces trois dernières décennies qu'à l'hypothétique mimétisme du *Patriot Act* américain. Car ce que nous initions est exactement le processus qui a guidé, dès 1985 mais surtout depuis le *Security Service Act* de 1989, la transformation non seulement de l'appareil de renseignement britannique dans ses institutions et dans ses moyens, mais aussi et surtout son inscription dans l'État et dans la pratique gouvernementale du Royaume-Uni. Pour le dire vite, nous empruntons une voie que nos alliés d'outre-Manche ont empruntée avant nous. Les Britanniques n'ignorent pas les nécessités de la raison d'État, mais ils se réfèrent à une autre notion, qui fut même conçue en réaction à la tradition française de la raison d'État. John Locke, qui fut un penseur de la Révolution de 1688, écrit dans son ouvrage *Le Second traité du gouvernement civil,* que lorsque c'est nécessaire, le gouvernement doit savoir agir « contre la loi ou dans le silence de la loi ». Mais alors les Britanniques parlent d'une prérogative. Elle fut d'abord « royale » avant d'être transposée dans le contexte des régimes libéraux, par Locke notamment. Le professeur Denis Baranger l'a bien mis en lumière : l'exception et le coup de force sont possibles, mais ils doivent être montrés, encadrés, justifiés, au fond régulés[2]. Le respect d'une forme est ce qui distingue la prérogative de la raison d'État, du simple fait du prince. C'est ce qui fait que même si le gouvernement agit contre le principe qui le régit, il ne sort pas complètement du régime, il ne détruit pas le régime. La prérogative, c'est se donner des règles pour agir hors des règles. La prérogative est exactement ce nous initions dans notre pays au travers de l'encadrement de l'action spéciale.

(2) Baranger D. (2008), *Écrire la constitution non-écrite,* Paris, PUF, coll. « Léviathan ».

Le pouvoir et le renseignement : quelle réception ? quels usages ?

Le dernier enjeu, sous-estimé lui aussi, lors du débat qui a accompagné le vote de la loi sur le renseignement, concerne non plus le dispositif de renseignement lui-même, mais l'usage qui en est fait par le pouvoir. Cette loi n'est donc pas ambiguë mais ambivalente : elle est simultanément une loi d'autorisation qui accroît brutalement le dispositif de sécurité et une loi d'encadrement de l'appareil sécuritaire de l'État. Elle impose de s'interroger sur qui actionne et qui contrôle au sein de l'État. Y a-t-il une répartition des pouvoirs au sein de l'État et si oui laquelle ? L'enjeu est ici le management et le contrôle de la communauté du renseignement. En outre, resituer la loi dans l'histoire législative et institutionnelle plus longue permet de sortir des seules urgences imposées par les drames répétés de l'actualité quand le terrorisme, notamment, replace les pratiques de renseignement au cœur de l'espace médiatique.

Généalogie de la loi sur le renseignement

Il faut en appeler à une démarche généalogique car la loi sur le renseignement était initialement prévue pour la fin 2015, sous la forme d'une proposition de loi, et avait la vocation si ce n'est de parachever, du moins de rationaliser la réforme du secteur du renseignement. Cette réforme a été initiée en 2007 et avait atteint une étape décisive lors de la création officielle de la Communauté française du renseignement, composée alors de six services, par le décret du 12 mai 2014. Cette réforme était en cours lorsque les attentats de janvier ont saisi le monde du renseignement en quelque sorte au milieu du gué. La création en 2007 d'une Délégation parlementaire au renseignement (renforcée dans ses pouvoirs de contrôle par la LPM de décembre 2013), la création ensuite d'un poste de Coordonnateur du renseignement à l'Élysée en juillet 2008, et enfin la création en juillet 2014 d'un nouveau corps d'Inspection générale des services de renseignement, placé sous l'autorité directe du Premier ministre et doté de moyens d'enquête étendus, ont largement renforcé le dispositif d'encadrement de la Communauté du renseignement. Mais ils l'ont aussi éclaté en plusieurs pôles. Le développement des écoutes administratives plutôt que judiciaires, la création de la CNTCR, la décision de mettre en œuvre les mesures de sécurité confiées aux Préfets ou au Premier ministre lui-même, et enfin la désignation du Conseil d'État comme juridiction suprême indiquent, d'une part, que ce sont les nécessités propres du renseignement qui priment sur les considérations judiciaires et, d'autre part, que la loi consolide le contrôle autour du Gouvernement, plus qu'autour du Président ou du Parlement.

Une ébauche d'unité des services de renseignement, un éclatement des pôles de commandement

Il s'est produit un renversement qui est resté inaperçu : nous sommes passés depuis les années 1970 et 1980 d'un éclatement des services de renseignement, et même de la « guerre des services » (sorte de réplique dans l'univers des services secrets de la « guerre des polices »), qui travaillaient chacun sous l'autorité d'un chef et d'un seul (que celui-ci fût le ministre de l'Intérieur, le Premier ministre ou le Président), à une ébauche d'unité au travers de la Communauté du renseignement, accompagnée d'un éclatement des pôles de commandement. Aujourd'hui la question de la redondance, de l'efficacité, et de la coordination se pose presque plus pour ceux qui font usage du renseignement, et qui en sont ultimement responsables, que pour ceux qui le produisent.

●●●

Les trois enjeux dégagés ici, la surveillance qui menace potentiellement nos libertés, l'encadrement des pratiques aux marges de la morale et du droit, le contrôle politique de la Communauté du renseignement, ne sont pas orientés de la même manière. Cette loi est polysémique et ambivalente. Être « pour » ou « contre » la loi risque de revenir à être pour ou contre un aspect de la loi, en ignorant les autres. Mais surtout il est certainement inutile de radicaliser par avance ses effets et sa portée : celle-ci et ceux-là devront être évalués avec attention et précision une fois que les décrets d'application seront parus et surtout que les pratiques seront initiées (ou pas). Un autre fait a été peu remarqué, tant il est évident mais indifférent à tous ceux qui se sont engagés dans la lutte pour ou contre cette loi : elle est la première loi de l'histoire de France spécifiquement consacrée au renseignement. Ce simple fait est en soi d'une grande portée, non pas symbolique puisque personne ne le célèbre, mais philosophique. Gageons que cette première loi ne sera pas la dernière, et qu'il ne faudra pas longtemps avant que d'autres textes législatifs ne viennent affermir ou réprimer les multiples potentialités qu'elle vient d'ouvrir.

L'ÉROSION DU JUGE D'INSTRUCTION

Gildas Roussel
Maître de conférences, Université de Brest

Alors que les débats concernant la fonction de juge d'instruction sont récurrents et anciens, sa place dans la procédure a connu depuis une quinzaine d'années de profondes évolutions. Quoique doté de pouvoirs très étendus, il apparaît désormais bien plutôt comme l'animateur de l'instruction que comme l'acteur principal des investigations. Très majoritaires sont par ailleurs les affaires où la police judiciaire conduit l'enquête préliminaire, le procureur étant devenu quant à lui petit à petit un magistrat instructeur. Par ailleurs, la mise en œuvre de la collégialité destinée à mettre fin à la solitude du juge d'instruction pâtit de l'insuffisance des moyens disponibles. Cependant la disparition de ce dernier affaiblirait le caractère équitable de la procédure pénale si elle ne s'accompagnait pas, explique Gildas Roussel, d'une meilleure garantie d'indépendance du ministère public et d'un renforcement du droit des parties.

C. F.

S'il existe une institution judiciaire objet d'interminables débats depuis sa création, c'est bien le juge d'instruction. Ce personnage emblématique de la procédure pénale concentre sur ses épaules à la fois critiques et éloges. Accusation de toute puissance contre brevet d'indépendance. Souvent, la justice pénale n'est perçue qu'à travers le prisme de quelques affaires faisant l'objet d'une instruction. Au point que les qualités et défauts des magistrats instructeurs deviennent, par synecdoque, ceux du système judiciaire dans son ensemble.

Le juge d'instruction est ainsi « de longue date sur la défensive »[(1)].

(1) Danet J., « Un juge d'instruction de longue date sur la défensive », *in* Danet J. (2010), *La justice pénale entre rituel et management*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 27-47.

Plusieurs fois, sa disparition a été envisagée. Mais elle n'a jamais eu lieu tant son existence est devenue un enjeu politique bien au-delà des seules discussions juridiques sur l'opportunité d'un juge enquêteur, « à la fois Maigret et Salomon » selon l'expression de Robert Badinter. Quoique moins vive actuellement, cette discussion s'est toujours poursuivie depuis le XIX^{e} siècle. Les articles, ouvrages, rapports consacrés à la critique ou à la défense du juge d'instruction sont pléthore. Universitaires, magistrats, avocats, parlementaires, journalistes n'en finissent pas de débattre entre partisans et adversaires sans qu'aucun camp n'ait encore pris le pas sur l'autre.

En l'état actuel du droit, il reste incontournable en matière criminelle puisque l'information est alors obligatoire. Il est aussi saisi de certaines affaires délictuelles complexes ou sensibles. Pour combien de temps encore ? La réalité judiciaire a peut-être pris le dessus sur le débat académique. Si la controverse autour du juge d'instruction n'a pas été tranchée officiellement, sa place dans la procédure et dans le traitement même des infractions, a, en revanche, considérablement évolué depuis une quinzaine d'années. Les règles organisant l'instruction ont été maintes fois modifiées au gré des choix de politique pénale, des affaires comme celle d'Outreau et de l'augmentation constante des droits de la défense.

Le juge d'instruction doit en outre faire fasse à la concurrence d'acteurs de la procédure au premier rang desquels ses collègues magistrats du parquet ou juge des libertés et de la détention dont la place va grandissante, sans oublier une police judiciaire en

charge de l'essentiel de la recherche des preuves. Reste à savoir si le législateur osera franchir le Rubicon de la suppression, laquelle constitue un risque politique. Plus insidieusement, peut-être ne le supprimera-t-il pas, sans pour autant le préserver. Le juge d'instruction ne serait-il pas alors en proie à une inexorable érosion de sa place dans la justice pénale ?

Un juge animateur de l'instruction

Héritier du lieutenant criminel de l'Ancien régime, le juge d'instruction a été institué par une loi du 20 avril 1810. Jusqu'au code de procédure pénale de 1958, il possédait la qualité d'officier de police judiciaire placé sous la surveillance du procureur général, ce qui ne contribuait pas à son indépendance. Le juge officiait de façon écrite, secrète et non contradictoire. Mais rapidement, les magistrats instructeurs ont de plus en plus délégué à la police judiciaire l'accomplissement des investigations par le biais de commissions rogatoires. Déjà en 1926, le professeur de droit Louis Hugueney énonçait que « sous l'omnipotence du juge d'instruction, se cache la prépotence de la police »[2].

Aujourd'hui, non seulement le juge d'instruction n'a plus le temps ni les moyens de mener les investigations lui-même mais, en plus, les enquêteurs policiers, gendarmes ou douaniers possèdent une compétence évidente pour agir. La jurisprudence contribue à cette sous-traitance en validant les commissions rogatoires générales, même celles ayant pour but de faire interroger des suspects par la police afin d'éclairer le juge sur leur implication[3]. La police judiciaire joue ainsi un rôle influent pendant l'instruction que l'on retrouve parfois dans les ordonnances de renvoi qui reprennent certains passages des procès-verbaux de synthèse des enquêteurs. Le juge mue d'instructeur en animateur de l'enquête.

Néanmoins, il faut reconnaître que, sous réserve du respect des exigences du procès équitable, le pouvoir d'initiative du juge demeure illimité. L'article 81 du code de procédure pénale énonce en effet qu'il « procède, conformément à la loi, à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité ». Cette liberté a ainsi permis à un juge de faire rechercher les caractères morphologiques apparents de l'auteur inconnu d'un crime à partir de traces d'ADN[4]. Cette initiative de réalisation d'un portrait-robot génétique démontre que les juges savent s'adapter au progrès scientifique.

En outre, la qualité de magistrat du siège permet d'autoriser les actes les plus attentatoires aux libertés individuelles. Chaque fois que le législateur est venu introduire de nouveaux outils d'investigations très intrusifs, le juge d'instruction a récupéré le pouvoir de leur autorisation. Ainsi en va-t-il des prolongations de garde à vue au-delà de quarante-huit heures, des écoutes téléphoniques, captations d'images ou de données informatiques, sonorisations de véhicules ou locaux, géolocalisations, perquisitions de nuit, saisies spéciales de biens.

Bien évidemment, le juge d'instruction reste le seul à pouvoir effectuer les actes de nature juridictionnelle pendant l'information : délivrance de mandats, mise en examen, placement sous statut de témoin assisté, désignation d'expert, placement sous contrôle judiciaire, renvoi devant une juridiction de jugement, décision de non-lieu ou d'irresponsabilité pour trouble mental. Toutefois, avec la loi du 15 juin 2000, il a perdu le pouvoir de placer en détention provisoire, pouvoir confié au juge des libertés et de la détention (JLD). Cette réforme était dictée par la volonté de réduire le nombre d'incarcérations et les risques de pression sur les suspects. Vécue comme une défiance à l'égard des magistrats instructeurs, elle n'a pas produit les résultats escomptés. Après une légère baisse, le nombre de détentions provisoires a rapidement retrouvé son niveau antérieur. Dans le même temps, les droits des parties ont été augmentés pendant l'instruction préparatoire.

Depuis la loi du 8 décembre 1897 permettant à l'avocat d'assister son client pendant les interrogatoires, les droits de la défense ont constamment progressé pendant l'information. Les récentes lois du 15 juin 2000, 5 mars 2007, 5 août 2013 et 27 mai 2014 ont encore renforcé le caractère contradictoire de l'instruction. Les parties, mis en examen ou parties civiles, peuvent être assistées par un avocat et un interprète, ont accès au dossier dont les pièces essentielles sont traduites, peuvent demander des actes d'investigations, participer aux expertises, faire appel des décisions du juge, soulever des nullités. Elles participent au règlement de l'information en donnant leur avis sur la qualification des faits, la consistance des preuves, la suite à donner à la procédure. Les témoins assistés bénéficient de la plupart de ces prérogatives.

Certes, maître de l'information, le juge est aussi arbitre des demandes des parties privées tandis qu'il est dépen-

(2) Hugueney L. (1926), *Revue pénitentiaire et de droit pénal*, p. 173.

(3) Cour de cassation, chambre criminelle, 6 janv. 2015, pourvoi n° 14-84.822.

(4) Cour de cassation, chambre criminelle, 25 juin 2014, pourvoi n° 13-87.493.

dant de l'action policière. Il doit en plus composer avec le poids du parquet pendant l'information. Ce dernier définit l'étendue de sa saisine par ses réquisitoires introductif et supplétif. Il dispose des mêmes droits que les parties privées qui, elles, n'ont pas l'avantage d'avoir leur bureau à quelques mètres de celui du juge. L'absence de soutien du parquet lors d'une demande de placement en détention provisoire ou d'un renvoi devant une juridiction de jugement est une aubaine pour la défense. Le parquet pèse donc pendant l'instruction et même avant.

Une place plus réduite dans la justice pénale

Depuis plus d'une décennie, le législateur accroît les moyens de la police judiciaire et du parquet pendant la phase d'enquête. Ce fut notamment l'objet des lois du 29 août 2002, 18 janvier 2003, 14 mars 2011 et surtout du 9 mars 2004. Les outils auparavant apanage de l'instruction sont introduits pendant l'enquête en cas de criminalité organisée. Saisi par le procureur, le juge des libertés et de la détention intervient pour autoriser les mesures les plus attentatoires aux libertés individuelles : perquisitions sans consentement, prolongations de garde à vue au-delà de quarante-huit heures, perquisitions nocturnes, interceptions de correspondances, saisies, géolocalisation…

En outre, selon une formulation proche de celle de l'article 81, l'article 41 du code de procédure pénale énonce que « le procureur de la République procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale ». Lui aussi anime les investigations. Directeur de la police judiciaire, il doit être informé de l'identification du suspect, des placements en garde à vue. Il fixe la durée de l'enquête préliminaire et fait un point régulier avec les enquêteurs. Il peut les autoriser à effectuer des actes d'enquête. Dans les juridictions d'importance, un bureau de suivi des enquêtes est même mis en place au sein du parquet afin de contrôler les investigations. Surtout, c'est le procureur qui oriente les procédures puisqu'il exerce l'action publique. Il choisit la suite à donner aux affaires.

Or, de plus en plus, les parquets décident que même les délits complexes (trafic de stupéfiants, escroqueries, parfois actes de terrorisme) ne feront plus l'objet d'une instruction mais d'une longue enquête préliminaire conduite par la police judiciaire en faisant appel si nécessaire au juge des libertés et de la détention. Ainsi que l'a énoncé la circulaire du 2 septembre 2004 : « la procédure préliminaire apparaît, en matière de criminalité organisée, plus particulièrement adaptée ». Les investigations se terminent avec le placement en garde à vue prolongée des suspects qui se voient ensuite déférés devant le procureur avant renvoi devant le tribunal correctionnel. Depuis la loi du 27 mai 2014, le défèrement devant le procureur ressemble d'ailleurs à une version simplifiée de l'interrogatoire de première comparution par le juge d'instruction puisque les droits de la défense s'avèrent équivalents (assistance par avocat et interprète, information sur les faits et leur qualification, droit au silence, accès au dossier, droit de faire des observations sur la procédure).

Le procureur s'est donc petit à petit transformé en un magistrat instructeur. Au point que la commission présidée par le procureur général Jacques Beaume a estimé que le procureur devrait se replacer dans un rôle de contrôle de la légalité et de la qualité de l'enquête, soit dans un positionnement proche de celui du juge d'instruction pendant l'information.

Le législateur semble ainsi privilégier les investigations menées par le parquet à celles des juges d'instruction. Certes, lorsque furent créées par la loi du 9 mars 2004 les juridictions interrégionales spécialisées dans la lutte contre le crime organisé, y furent incluses les juridictions d'instruction. En revanche, lorsque le législateur a fait de la lutte contre la grande délinquance financière une priorité, ce n'est pas à un juge d'instruction qu'il a fait appel, mais à un procureur de la République financier à compétence nationale créé par la loi du 6 décembre 2013. Bien sûr, ce procureur peut ouvrir une instruction, mais il s'appuiera principalement sur l'enquête menée par l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales créé spécialement par un décret du 25 octobre 2013. Il reste alors aux juges d'instruire principalement sur les crimes. Et encore, le nombre d'homicides a considérablement chuté tandis que de nombreuses agressions sexuelles et vols à main armée font l'objet d'une correctionnalisation. L'information se recentre donc essentiellement sur les viols.

Tous ces éléments conduisent à la diminution de la part de l'information dans l'ensemble des procédures. En 2010, les juges d'instruction ont été saisis de 18 819 affaires contre 30 782 en 2006. En 2013, sur 600 652 affaires poursuivies, seulement 17 766 ont fait l'objet d'instruction soit 2,95 %[5].

(5) Cf. *Annuaire statistique de la justice, Édition 2011-2012*, ministère de la Justice, sous-direction de la statistique et des études, Paris, La Documentation française, 2012, p. 117 ; *Les chiffres clés de la justice 2014*, ministère de la Justice, 2014, p. 14.

Dans le même temps, le nombre de postes budgétaires de juge d'instruction est passé de 609 en 2006 à 577 en 2010 puis 565 actuellement. La promotion sortante de l'École nationale de la magistrature en 2015 (rentrée en 2013) s'est vu proposer 12 postes de juges d'instruction mais 90 de substituts pour 240 auditeurs. La fonction semble ainsi moins valorisée au sein de l'institution judiciaire.

Le report continuel de la collégialité

Pourtant, suite à l'affaire Outreau et pour sortir le juge d'instruction de sa solitude, le législateur a prévu de renforcer la collégialité de l'information. La loi du 5 mars 2007 a institué des pôles d'instruction seuls compétents pour instruire les crimes. En matière délictuelle, ils sont compétents sur décision du parquet ou demande de cosaisine. Cette concentration des moyens se réalise au détriment des tribunaux sans pôle au sein desquels les juges d'instruction, souvent seuls, ne récupèrent que les affaires de basse intensité.

Surtout, la loi du 5 mars 2007 a prévu qu'à terme, se substitueraient aux pôles des collèges de l'instruction, composés de trois juges dont un coordinateur. Les actes d'investigations seront répartis entre les juges et le collège accomplira les actes juridictionnels. Ce système rompt évidemment avec l'information solitaire, même si, comme l'a énoncé un magistrat instructeur expérimenté : « Ce n'est pas le nombre de regards qui importe mais la distance avec l'enquête »[6]. Initialement, la collégialité devait rentrer en vigueur le 1er janvier 2010. Cependant, faute de moyens comme de volonté, elle a été repoussée au 1er janvier 2012, puis au 1er janvier 2015, puis au 1er janvier 2017. Le peu d'empressement à faire prendre corps à la collégialité tandis que les pouvoirs du parquet se renforcent en dit long sur la volonté de préserver l'instruction. Les propositions de suppression demeurent donc d'actualité bien qu'aucun consensus sur ses modalités n'existe.

Un avenir lié au statut du parquet et aux droits des parties

Parmi tous les projets de suppression du juge d'instruction, trois ont plus marqué que les autres. D'abord, celui porté par le professeur de droit et ancien procureur près le Tribunal de Nuremberg, Henri Donnedieu de Vabres[7]. Ensuite, celui de la Commission Justice pénale et droit de l'homme présidée par le professeur Mireille Delmas-Marty qui fait encore référence de nos jours[8]. Enfin, celui proposé par le comité présidé par l'avocat général près la cour de cassation Philippe Léger[9] et soutenu par le président de la République de l'époque. Aucun de ces trois projets n'a été mis en œuvre mais tous ont en commun de sortir le juge des investigations pour le placer dans une position distanciée par rapport à l'enquête et garant des libertés. Le juge d'instruction se transformait en juge de l'instruction (ou juge de l'enquête et des libertés). Il se voyait chargé du contrôle de la régularité des investigations confiées au parquet, de l'autorisation des actes attentatoires à la liberté individuelle ou à la vie privée, de l'arbitrage des demandes émanant des parties. Ces projets supposaient surtout une modification du statut du procureur de la République. Tant qu'elle n'a pas eu lieu, le juge d'instruction ne peut disparaître.

En effet, les arguments les plus en faveur du maintien du juge d'instruction s'avèrent son indépendance statutaire, la place des droits de la défense devant lui et la possibilité d'être saisi par plainte avec constitution de partie civile en cas d'inaction du ministère public. Ces trois éléments sont indispensables à la répression de certaines infractions impliquant des intérêts importants. Certaines affaires dites politico-financières, ou parfois terroristes, n'auraient pu voir le jour sans la pugnacité de quelques juges d'instruction ou sans la combativité des victimes. Si la loi du 5 mars 2007 a assujetti la recevabilité des plaintes avec constitution de partie civile à une plainte préalable devant le procureur, c'est plus pour éviter l'engorgement des juges d'instruction sous les actions abusives que pour museler les victimes.

Une disparition sèche du juge d'instruction sans garanties portant sur le droit d'action des victimes et l'indépendance des autorités en charge de la direction des investigations constituerait un net recul quant au caractère équitable de la procédure pénale. Le procureur du République est en effet soumis au pouvoir exécutif *via* le garde des Sceaux. À plusieurs reprises, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que cette situation n'offrait pas de garan-

(6) Guéry C. (2006), « J'instruisais, tu instruisais… Nous instruisons », *Actualité juridique pénal*, Paris, Dalloz, p. 340.

(7) Donnedieu de Vabres H. (1949), « La réforme de l'instruction préparatoire », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Paris, Dalloz, p. 499.

(8) *La mise en état des affaires pénales*, Paris, La Documentation française, 1991.

(9) Comité de réflexion sur la justice pénale, Rapport remis le 1er septembre 2009 à Monsieur le Président de la République et à Monsieur le Premier ministre.

ties suffisantes d'indépendance[10]. Si le Conseil constitutionnel considère quant à lui que le ministère public appartient à l'autorité judiciaire[11], il n'en reste pas moins que des garanties de nomination du parquet s'avèrent indispensables avant toute modification ou suppression du rôle du juge d'instruction. L'interdiction des instructions individuelles et l'introduction d'une obligation déontologique d'impartialité par la loi du 25 juillet 2013 ne sont pas en elles-mêmes suffisantes. De ce fait, la commission présidée par le procureur général près la Cour de cassation Jean-Louis Nadal a proposé que les décisions relatives à la carrière des membres du parquet soient soumises à l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature.

S'agissant des droits de la défense en l'absence d'instruction, la loi du 27 mai 2014 a amélioré les conditions d'accès au dossier en cas de citation ou convocation devant le tribunal correctionnel ainsi que la possibilité de demander au président de ce tribunal d'ordonner la réalisation d'investigations avant l'audience. Cette double avancée réduit d'autant la plus-value de l'instruction pour la défense.

●●●

Le juge d'instruction s'avère tel un bloc de granit sur une plage soumise aux tempêtes. Il s'érode, mais tient bon. Il ne ressemble plus à celui créé en 1810 tant les vagues législatives et jurisprudentielles l'ont buriné. Peut-être qu'un jour, une vague plus forte que les autres l'emportera. À moins qu'une lente érosion issue des pratiques et du droit ne l'ait effrité avant, petit à petit et sans mot dire. Si le législateur ne l'a pas supprimé, il ne fait rien pour le renforcer.

(10) CEDH, gr ch. 29 mars 2010, req n° 3394/03, *Medvedyev c/France* ; 23 nov. 2010, *Moulin c/France*, req. n° 37104/06.

(11) Conseil constitutionnel, décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010.

BIBLIOGRAPHIE

● **Beaume J.** (2014), *Rapport sur la procédure pénale,* ministère de la Justice.

● **Danet J.** (coord) (2013), *La réponse pénale. Dix ans de traitement des délits,* Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

● **Clère J.-J., Farcy J.-C.,** (dir.) (2010), *Le juge d'instruction. Approches historiques,* Dijon, Éditions Universitaires de Dijon.

● **Garapon A., Perdriolle S., Bernabé B.** (2014), *La prudence et l'autorité. Juges et procureurs du XXIe siècle,* Paris, Odile Jacob.

● **Nadal, J. -L.** (prés.) (2013), *Refonder le ministère public,* Rapport à Mme la Garde des sceaux, ministre de la Justice, Commission de modernisation de l'action publique.

LA GÉNÉRALISATION DU TIERS PAYANT. ENJEUX ÉCONOMIQUES ET CONSÉQUENCES POUR LES ACTEURS DU SYSTÈME DE SANTÉ

Thomas Barnay(*)
Professeur de sciences économiques, Université de Rouen, Créam
Chercheur associé à l'Erudite (Upec), à la Fédération de recherche Tepp

Le 14 avril 2015, l'Assemblée nationale a adopté en première lecture le projet de loi de modernisation de notre système de santé dont un article prévoit de généraliser le tiers payant à l'ensemble des patients d'ici le 30 novembre 2017. Thomas Barnay souligne d'abord la plus grande équité dont est porteuse cette disposition qu'il convient de ne pas confondre avec la gratuité des soins. Il explique qu'elle ne devrait pas avoir d'effet inflationniste en matière de demande médicale. La généralisation du tiers payant peut cependant à terme fragiliser la médecine libérale en renforçant la dépendance du médecin à l'égard de l'assurance maladie obligatoire. Celle-ci se doit d'être plus efficiente dans la coordination des différents acteurs du système de santé et de ne pas porter atteinte aux conditions d'exercice des médecins libéraux.

C. F.

La généralisation du tiers payant a été adoptée à l'Assemblée nationale en avril 2015 dans le cadre de la nouvelle loi de Santé. À l'horizon 2017, elle permettra à tous les patients de ne plus avoir à avancer de frais auprès du médecin et à attendre ensuite les remboursements de l'AMO (Assurance maladie obligatoire) et des OCAM (Organismes complémentaires d'assurance maladie), le cas échéant. La remise en question de cette spécificité française[1] alimente de vifs débats entre les différents acteurs du système de santé ; médecins, patients et assureurs (AMO et OCAM). Plusieurs interrogations, plus ou moins fondées, traversent ces débats et vont structurer notre propos :

– la généralisation du tiers payant est-elle équitable ?

– les soins deviennent-ils gratuits ?

– la généralisation du tiers payant est-elle inflationniste ?

– est-ce la « mort programmée » de la médecine libérale ?

– confère-t-elle les « pleins pouvoirs » à l'Assurance maladie obligatoire ?

Par ailleurs, en toile de fond, au moment où l'injonction de prévention est omniprésente dans la loi de modernisation de notre système de santé, des

(*) Contact : thomas.barnay@univ-rouen.fr. Je tiens à remercier Yann Videau, Maître de conférences en sciences économiques à l'Erudite (Université Paris-Est Créteil), pour sa relecture attentive.

(1) Seuls la Belgique, le Luxembourg et la Suisse pratiquent sous des formes différentes une avance de frais (dénommée en Suisse le « tiers-garant »).

questions plus prégnantes pour le système de santé se posent avec acuité : son efficacité, l'équité d'accès aux soins de premier recours, le développement des systèmes d'information, la coordination des acteurs de soins voire même l'acceptabilité sociale du système actuel.

La généralisation du tiers payant est-elle équitable ?

En dépit des réformes mises en place dans les quinze dernières années, l'accès, notamment financier, aux soins de premiers recours reste inéquitable en France. En 2013, environ 6 millions de Français – 4,7 millions de bénéficiaires au titre de la CMU-C (couverture maladie universelle complémentaire), 1,1 million au titre de l'ACS (aide à la complémentaire santé) et 280 000 au titre de l'AME (aide médicale d'Etat) – sont dispensés de l'avance des frais remboursés par l'AMO. Les populations CMU-C et AME disposent, par ailleurs, de la dispense de frais concernant les remboursements des complémentaires[2]. La mise en place de la CMU-C a réduit les inégalités d'accès aux soins pour raisons financières et de santé (Dourgnon *et al.*, 2012) mais des phénomènes de non-recours apparaissent massifs. En 2013, le taux de recours à la CMU-C se situe entre 60 % et 72 % et celui de l'ACS entre 28 % et 41 %. Dans son rapport d'activité 2014, le Fonds CMU estime à près de 3 millions le nombre de personnes éligibles qui n'auraient pas fait valoir leurs droits à la CMU-C et l'ACS.

En outre, la population en ALD (affection de longue durée), qui devrait être pourtant la mieux protégée en termes d'accessibilité financière, puisque bénéficiant d'une prise en charge à 100 %, est sujette à des restes à charges finaux souvent très élevés. Le reste à charge (après remboursement de l'AMO et hors dépassements) d'un assuré ALD sur vingt est de plus de 900€ par an (Caby et Eidelman, 2015). Entre 1998 et 2008, le reste à charge des personnes en ALD est de 140 euros contre 80 euros pour les personnes sans ALD s'agissant des dépenses de pharmacie (Dourgnon *et al.*, 2013).

La généralisation de la dispense de l'avance de frais peut lever la barrière financière pour ces populations précaires et en mauvaise santé. Le tiers payant pour tous peut aussi contribuer à renforcer l'adhésion du reste de la population au système de santé universel. Les patients peuvent associer la mise en place du tiers payant à une mesure de justice sociale dont les bénéficiaires ne sont pas exclusivement les populations à haut risque. Les patients cotisent à un système d'assurance, qui une fois le risque échu, doit couvrir leurs dépenses. Cette mesure apparaît cohérente avec les autres dépenses (hôpital, pharmacies, aides auxiliaires…) bénéficiant très largement du tiers payant. Selon l'Inspection générale des affaires sociales, 35 % des actes de soins de ville font actuellement l'objet d'un tiers payant au titre d'actes onéreux ou au profit de populations modestes (Marie et Roger, 2013). L'homogénéité des modalités de paiement donne une meilleure lisibilité et une plus grande compréhension du parcours de soins.

Néanmoins, la généralisation du tiers payant va aussi amplifier les inégalités liées à la couverture complémentaire santé. Selon le dernier rapport de l'IRDES (Institut de Recherche et de documentation en économie de la santé) fondé sur l'exploitation de l'Esps (enquête santé et protection sociale) 2012, 5 % de la population ne dispose pas de complémentaire santé en France métropolitaine (12 % pour le premier quintile de revenu). Les motifs principaux invoqués pour expliquer l'absence de complémentaire santé sont des raisons financières (53 %), une prise en charge à 100 % par la Sécurité sociale pour une ALD ou une invalidité (17 %) et le souhait de ne pas être couvert ou déclarer ne pas en avoir besoin (12 %). L'absence de complémentaire conditionne, en partie, les comportements de prévention. Ce sont les femmes dépourvues de complémentaires qui ont, par exemple, le moins souvent recours à un dépistage du cancer du col de l'utérus par frottis cervico-utérin[3].

Si l'avance de frais ne constitue pas un problème pour la très grande majorité de la population, elle peut restreindre l'accès aux soins des plus pauvres. Dès lors, la généralisation du tiers payant permet une plus grande équité horizontale (un même accès aux soins à besoin de soins donné) même si le gain potentiel est faible[4]. Ce gain en termes d'équité se fait-il au détriment de l'efficacité ? C'est une des questions latentes en raison des surcoûts attendus de gestion des assureurs et surtout de la gratuité supposée des soins induite par la dispense de l'avance de frais.

Les soins deviennent-ils gratuits ?

Avec un niveau de dépenses de santé égal à 11,6 % du PIB, la France se situe en 2012 au troisième rang mondial, derrière les États-Unis (16,9 %) et les Pays-Bas (11,8 %) (OCDE, 2014a). La dépense de santé moyenne par habitant représente ainsi 2 843 euros en 2013 et augmente à un rythme dépassant chaque année

(2) Ces populations CMU-C et AME ne sont pas concernées par les franchises médicales, ni par la participation forfaitaire de un euro, ni par la participation forfaitaire de 18 euros, ni enfin par le forfait hospitalier.

(3) Le taux de dépistage est de 60 % pour les femmes âgées de 50 à 59 ans. Cette proportion s'établit à 46,4 % entre 60 et 69 ans selon la CNAMTS.

(4) La généralisation de l'assurance complémentaire constitue le véritable enjeu en termes d'accès aux soins. La mise en place, le 1er janvier 2016 au plus tard, d'une couverture complémentaire santé d'entreprise pour tous les salariés du privé s'inscrit dans ce souci d'équité dans l'accès aux soins.

celui de la richesse nationale en dépit d'un respect plus strict, depuis 2010, de l'ONDAM (Objectif national des dépenses d'assurance-maladie) fixé[5]. Le financement de cette dépense relève d'une prise en charge largement mutualisée assurée à plus des trois quarts par l'AMO (Assurance maladie obligatoire) et à hauteur de 14 % par les OCAM (organismes complémentaires d'assurance maladie), le reliquat étant assuré par l'État et les ménages directement (Le Garrec et Bouvet, 2014). La concentration de l'AMO sur le risque lourd (9,7 millions d'individus, enregistrés en ALD et représentant 16 % de la population au 1er janvier 2014, bénéficient d'une prise en charge de 100 %) et les soins hospitaliers conduit progressivement à une montée en charge du rôle des OCAM dans le financement des dépenses de santé s'agissant des soins courants. Ainsi, si le reste à charge moyen (après remboursement de l'AMO et des OCAM) s'élève à 8,8 % de la consommation de soins et biens médicaux en 2013, de très fortes disparités sont observées selon le type de soins (reste à charge moyen de 2,4 % à l'hôpital, de 13 % pour les soins de ville à 16,9 % pour les médicaments) et naturellement la qualité de la couverture complémentaire.

Bien sûr, la contribution des patients ne se limite pas au versement direct du reste à charge final. Le financement des dépenses de santé de l'Assurance maladie s'appuie sur un système dual reposant sur les cotisations sociales (parts « employeur » et « employé ») représentant 192,9 Md€ en 2014, mais aussi sur une logique d'assistance des populations les plus vulnérables (CMU-C, ACS, AME, ALD…) justifiant le recours à l'impôt (*via* le prélèvement à la source de la CSG qui rapporte 92 Md€ en 2014). S'ajoutent à ces cotisations et impôts, les primes d'assurance (ou cotisations) versées aux OCAM (mutuelles, assurances et instituts de prévoyance) qui s'élèvent à 33 Md€ en 2013 (Montaut, 2014).

Le système de santé repose ainsi sur un contrat social implicite, largement intergénérationnel, assis sur la redistribution de jeunes générations en bonne santé vers les générations plus âgées dont les besoins de soins sont les plus élevés (« *on cotise selon ses moyens, on reçoit selon ses besoins* » stipule le principe de mutualisation du risque). Le modèle de microsimulation Ines-Omar de la Drees permet de mesurer l'ampleur de cette redistribution. Une personne âgée de 46 à 55 ans contribue à hauteur de 277 % aux remboursements moyens de sa classe d'âge lorsqu'une personne âgée de plus de 75 ans ne contribue qu'à hauteur de 14 %.

Cependant, si les soins ne sont pas gratuits pour la majeure partie de la population qui, en amont, a contribué au système de santé par le biais de cotisations sociales, d'impôts et de primes d'assurance, la généralisation de la dispense totale de frais peut déconnecter le patient du coût réel des soins et dévaloriser l'acte médical, c'est une des craintes formulées par les médecins libéraux.

Le tiers payant généralisé est-il inflationniste ?

Cette « gratuité » supposée des soins, au moment de la consultation, influencerait-elle alors la consommation de soins ? La théorie économique prédit que la souscription à une surassurance induit potentiellement des dépenses de santé supplémentaires en raison d'un phénomène d'aléa moral *ex post* (surconsommation de soins au-delà du besoin) et aussi de la solvabilisation d'une demande de soins sous-jacente (Manning *et al.*, 1987 ; Finkelstein *et al.*, 2011).

En France, plusieurs expériences naturelles ont permis d'évaluer la modification des comportements de soins consécutive à un changement du niveau de remboursement des soins. L'introduction de la CMU-C le 1er janvier 2000, par exemple, s'est accompagnée d'une augmentation du nombre de visites chez le médecin, en particulier chez le généraliste (Guthmuller et Wittwer, 2012). La mise en place de la franchise de 50 centimes d'euros sur la boîte de médicament, le 1er janvier 2008, a eu un impact très modéré sur la consommation de médicaments et ciblé sur les personnes aux ressources les plus faibles (Kambia-Chopin et Perronnin, 2010).

Néanmoins, le tiers payant ne constitue ni une sur-assurance, ni une réduction du reste à charge final. Il s'agit uniquement de redonner précocement du pouvoir d'achat aux patients. Cette diminution transitoire du coût des soins peut-elle se traduire alors par une modification des comportements de consommation de soins ?

Le CREDES (devenue IRDES) a mis en place la seule évaluation économétrique de l'effet du tiers payant sur la dépense de santé en France (Dourgnon et Grignon, 2000). Les auteurs montrent que le tiers payant contribue à diminuer les inégalités de consommation de soins liées aux différences de revenu, après contrôle de l'état de santé et de la couverture. Pour les populations les plus défavorisées, les auteurs soutiennent l'hypothèse que le tiers payant permet de rattraper le déficit de dépenses de soins lié à un problème de solvabilisation de la demande de soins. Le taux de renoncement à une consultation de médecins pour des raisons financières au cours des douze derniers mois permet d'apprécier la demande latente de soins. Selon l'Irdes, il est en moyenne de 5 % en 2012 et s'élève à 9 % pour le premier quintile de revenu. Une partie de ces personnes pourrait être sensible à la généralisation du tiers payant aux soins de ville. Cependant,

(5) Le PLFSS (projet de loi de financement de la Sécurité sociale) 2015 fixe l'ONDAM à 2,1 % pour 2015 (soit 3,8 milliards d'euros supplémentaires par rapport à 2014) et vise à générer 10 Md€ d'économies à l'horizon 2017.

les résultats de Dourgnon et Grignon (*op. cit.*), qui n'ont pas perdu de leur actualité, montrent que le tiers payant ne présente pas de risque inflationniste majeur du côté de la demande de soins.

En revanche, en cas de délai de paiement trop élevé, les médecins libéraux pourraient être incités à accroître leur volume d'activité pour limiter la diminution temporaire de leur trésorerie. Le paiement à l'activité favorise en effet des phénomènes de demande induite de la part de certains médecins et la possible inflation des dépenses (Delattre et Dormont, 2003), raison pour laquelle la mixité des paiements a été préférée depuis 2009.

Est-ce la « mort programmée » de la médecine libérale ?

La généralisation du tiers payant participe d'une lente et profonde évolution de la médecine libérale. Les principes présidant à la pratique libérale de la médecine ont été posés en novembre 1927 par la charte de la médecine libérale. Ils portent sur les conditions de l'activité des médecins libéraux : le paiement de l'acte médical par le patient, la libre entente sur le prix entre le médecin et son patient et la liberté totale des prescriptions. Ils précisent également la relation entre le patient et le médecin en soulignant le respect absolu du secret médical et les modalités d'accès aux soins des médecins libéraux, avec le principe du libre choix du médecin par le patient. Le principe de la liberté d'installation des médecins libéraux sur le territoire a été ajouté lors de la première convention médicale de 1971. Force est de constater que les libertés individuelles du médecin, mais aussi du patient, ont été progressivement supprimées ou fortement encadrées au profit d'un objectif d'efficacité et d'équité du système de santé et sous des contraintes budgétaires accrues depuis les années 1980[6]. Par exemple, une littérature abondante s'intéresse aux facteurs de variabilité des pratiques médicales (OCDE, 2014). Lorsque la variation observée n'est pas expliquée par des besoins de soins hétérogènes entre patients, elle traduit une forme d'inefficience dans l'allocation des services de santé (Skinner, 2011) justifiant une intervention publique. Le tiers payant renforce, par conséquent, la dépendance du médecin vis-à-vis du principal financeur des dépenses de santé, l'Assurance Maladie mais aussi d'une myriade d'assureurs privés. *De facto*, il pourrait fragiliser le principe d'indépendance des pratiques de prise en charge des patients. Le principe du paiement direct du patient à son médecin inhérent au « colloque singulier » disparaît conduisant les médecins à formuler des craintes liées à la démonétisation de l'acte médical, aux délais de paiement et aux surcoûts administratifs.

La généralisation du tiers payant confère-t-elle à l'Assurance maladie obligatoire les « pleins pouvoirs » ?

L'AMO se positionne au centre du jeu en interférant directement sur la rémunération des médecins. Elle pourrait disposer d'un outil de régulation des pratiques si elle conditionnait dans un second temps le paiement à un meilleur respect des pratiques pertinentes. Ce n'est pour l'instant pas le cas. Cependant, elle se retrouve aussi contrainte de se réformer et de mettre en place des outils efficients de régulation de l'offre et les conditions d'une meilleure coopération avec les OCAM. Elle doit démontrer sa capacité à rapidement rémunérer les médecins libéraux afin de limiter la durée de leur perte sèche. De manière générale, les pouvoirs publics, en intervenant sur un marché qui présente des défaillances, ont un devoir d'exemplarité en matière de gestion efficiente des deniers publics et de rationalisation de la gestion de l'assurance-maladie.

La dualité du marché de l'assurance (AMO et OCAM) avec près de 700 opérateurs pour l'assurance-maladie complémentaire génère des coûts de gestion évalués à 14,7 Md€ en 2013, soit 2,7 % de plus qu'en 2012. La mise en place du tiers payant généralisé doit être l'occasion de refontes organisationnelles importantes. Almerys, le Cetip et Viamédis, les trois principaux opérateurs de tiers payant du marché, viennent, par exemple, d'annoncer la création de l'Association des acteurs pour l'accès aux soins.

En outre, la réussite de la généralisation du tiers payant pour les soins de ville, comme pour les officines pharmaceutiques précédemment, passe par les progrès de la transmission des données et une meilleure coordination des acteurs du parcours de soins. Depuis son lancement par la loi de santé publique de 2004, le dossier médical personnalisé reste un des serpents de mer du système de santé marqué par une défaillance de pilotage et de suivi financier comme le soulignait un rapport de la Cour des comptes en 2012. Le dispositif coûteux, 210 millions d'euros ont été dépensés entre 2004 et 2011, n'a pas du tout atteint ses objectifs puisque moins de 500 000 dossiers sont opérationnels mais demeurent incomplets. Comme le mentionne la note du Conseil d'analyse économique n° 8, une priorité doit être clairement affichée de « développer les systèmes d'information à destination des professionnels de soins, des patients et des autorités de tutelle » (Askenazy *et al.,* 2013).

(6) L'exclusivité du paiement à l'activité a été remise en question dès 2009 avec la mise en place des contrats d'amélioration des pratiques individuelles, puis de la généralisation d'une rémunération complémentaire à la performance (la Rémunération sur objectif de santé publique ou ROSP) dans le cadre de la convention médicale de 2011. Concernant la liberté de choix du médecin, la réforme du médecin référent en 1998 puis du médecin traitant en janvier 2005 l'ont encadrée afin de mieux contrôler le parcours de soins des patients.

La généralisation du tiers payant apparaît avant tout comme une mesure d'équité d'accès aux soins et de simplification des modalités d'accès financier au parcours de soins. Derrière cette mesure simple et, de prime abord, anodine, se nouent cependant de nouveaux rapports de force entre les acteurs du système de santé. Après avoir privilégié la régulation de la demande de soins pour réguler les comportements de surconsommation de soins de la part de certains patients, la généralisation du tiers payant semble s'inscrire dans une dynamique récente de régulation de l'offre de soins et de contrôle de l'aléa moral des prescripteurs de soins.

Peut-on pour autant conclure à une déresponsabilisation du patient et à une plus forte responsabilisation des médecins mais aussi des assureurs ? Rien ne permet de qualifier la dispense d'avance de frais de déresponsabilisation des patients puisque le reste à charge final *ex post* reste inchangé. En revanche, cette réforme conduit les médecins libéraux à devenir financièrement tributaires de l'AMO, sans pour autant les « responsabiliser » davantage. Cette nouvelle donne engage l'AMO qui doit aussi prendre ses responsabilités pour accompagner des actions efficientes dans le domaine de la coordination des acteurs du système de santé en s'assurant que les préférences des médecins libéraux et leur mode d'exercice soient respectés.

BIBLIOGRAPHIE

- **Askenazy P., Dormont B., Geoffard P.-Y.** et **Paris V.** (2013), « Pour un système de santé plus efficace », *Les notes du CAE*, n° 8, juillet, Conseil d'analyse économique.
- **Caby D.** et **Eidelman A.** (2015), « Quel avenir pour le dispositif de prise en charge des affections de longue durée (ALD) ? », *Trésor-Éco*, n° 145, avril.
- **Delattre E.** et **Dormont B.** (2003), « Fixed Fees and Physician-Induced Demand : A Panel Data Study on French Physicians », *Health Economics*, vol. 12, n° 9, p. 741-754.
- **Dourgnon P., Grignon M.** (2000), « Le tiers payant est-il inflationniste ? Étude de l'influence du recours au tiers payant sur la dépense de santé », *rapport IRDES*, n° 1296.
- **Dourgnon P., Or Z., Sorasith C.** (2013), « L'impact du dispositif des affections de longue durée (ALD) sur les inégalités de recours aux soins ambulatoires entre 1998 et 2008 », *Questions d'économie de la santé*, IRDES, n° 183, janvier.
- **Dourgnon P., Jusot F., Fantin R.** (2012), « Payer nuit gravement à la santé : une étude de l'impact du renoncement financier aux soins sur l'état de santé », *Économie Publique*, n^{os} 28-29, p. 123-147.
- **Finkelstein A., Taubman S., Wright B., Bernstein M., Gruber J., Newhouse J.-P., Allen H., Baicker K.** et **The Oregon Health Study Group** (2011), « The Oregon Health Insurance Experiment : Evidence from the First Year », *NBER Working Paper*, n° 17190.
- **Fonds CMU** (2015), *Rapport d'activité 2014* .
- **Guthmuller S., Wittwer J.** (2012) « L'effet de la Couverture Maladie Universelle - Complémentaire (CMU-C) sur le nombre de visites chez le médecin : Une analyse par régression sur discontinuités », *Économie publique,* vol. 28-29, n° 1-2, p. 71-94.
- **Kambia-Chopin B., Perronnin M.** (2010), « Les franchises ont-elles modifié les comportements d'achats de médicaments ? » *Questions d'économie de la santé*, IRDES, n° 158, octobre.
- **Le Garrec M.-A.** et **Bouvet M.** (2014), « Les Comptes nationaux de la santé en 2013 », *Études et Résultats*, n° 890, DREES, septembre.
- **Manning Willard G., Newhouse, J.-P., Duan N., Keeler E., Leibowitz A.** et **Marquis M. S.** (1987), « Health Insurance and the Demand for Medical Care : Evidence from a Randomized Experiment », *American Economic Review*, vol. 77, n° 3.
- **Marie E., Roger J.** (2013), *Rapport sur le tiers payant pour les consultations de médecine de ville*, Inspection Générale des affaires sociales, rapport RM2013.
- **Montaut A.** (2014), « La situation financière des organismes complémentaires assurant une couverture santé », DREES, *rapport 2014*.
- **OCDE** (2014-a), « *Panorama de la santé 2013, les indicateurs de l'OCDE* », Paris, OCDE.
- **OCDE** (2014-b), « Geographic Variations in Health Care, What Do We Know and What Can Be Done to Improve Health System Performance ? », *OECD Health Policy Studies*, Paris, OCDE.
- **Skinner J.** (2011), « Causes and Consequences of Regional Variations in Health Care », *Handbook of Health Economics*, vol. 2.

LAURENT DAVEZIES

« Le Nouvel Égoïsme territorial » (Seuil-La République des idées, 2015)

Présenté par Antoine Saint-Denis

La cohésion territoriale menacée

La tendance actuelle à l'émiettement des États, singulièrement en Europe, constitue une sérieuse menace sociale, économique et politique. Elle creuse les inégalités territoriales, diminue la résistance aux chocs économiques et fragilise la régulation des conflits. Si les nouveaux micro-États les plus riches peuvent trouver un intérêt dans leur égoïsme, c'est au prix d'un impact négatif sur la communauté internationale.

Professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), Laurent Davezies est un spécialiste du développement territorial. Le court essai qu'il publie se veut un cri d'alarme face à « la montée du régionalisme et des demandes d'autonomie, voire d'indépendance ». Il ne nie pas la dimension identitaire des revendications à l'œuvre en Écosse, en Catalogne, en Flandre belge ou en Padanie italienne. Mais il constate qu'à l'identité s'est ajouté dans les dernières décennies un autre moteur. Au sein des États, les régions riches ne veulent plus payer pour les régions pauvres.

Par ailleurs, les mécanismes économiques qui assuraient les rééquilibrages interrégionaux se sont arrêtés dans les années 1980, sans que la politique de cohésion de l'Union européenne n'ait véritablement pris le relais. Pour Laurent Davezies, c'est donc la fin du « modèle occidental de cohésion territoriale ». Face aux dangers de la fragmentation, seule une « décentralisation démocratique » est à même d'apaiser les tensions.

La fragmentation des nations

La création d'États-nations indépendants au XIX^{e} siècle avait fait passer le nombre de pays de plus de 300 au XVIII^{e} siècle à 53 seulement en 1914. Or, le nombre d'États est aujourd'hui supérieur à 200. Ainsi, « les trois quarts des pays actuels ont moins d'un siècle ». Le nombre d'États va-t-il continuer à augmenter ?

L'Europe concentre une proportion importante des mouvements régionalistes, et ce sont surtout dans des régions riches que se développe l'indépendantisme. Outre celles déjà citées, l'auteur mentionne le Pays basque espagnol, la Corse ou encore l'Irlande du Nord.

Cette poussée séparatiste s'appuie sur « une nouvelle idéologie du local », favorable à la démocratie directe chère à Rousseau. Idéologie qui prône les circuits d'approvisionnement courts, croit à la décroissance et se montre à bien des égards méfiante à l'égard de la mondialisation.

Mais l'essentiel aux yeux de Laurent Davezies réside bien dans « la révolte des régions riches » pour cesser de payer en faveur des régions moins favorisées. Et pour mesurer la portée de ce phénomène, il faut noter qu'il intervient alors que les mécanismes économiques ont cessé, depuis un tiers de siècle, d'assurer une convergence entre régions au sein des pays industrialisés.

La « loi des 5 000 dollars »

Ce que l'on a appelé la « loi des 5 000 dollars » était le constat selon lequel les inégalités régionales tendaient à décroître passé ce niveau de revenu par habitant (en dollars des années 1980). Comme Oliver E. Williamson l'avait démontré dans les années 1960, « les inégalités interrégionales [de PIB ou de revenu annuel par habitant] ont eu tendance à augmenter après la révolution industrielle, pour ensuite se mettre à décroître à partir du XX^{e} siècle ». La phase de développement passe inéluctablement par un creusement des inégalités sociales et territoriales. Ce n'est que dans un second temps que se produit un rééquilibrage, et que la croissance se trouve mieux répartie.

Comment comprendre cette dynamique ? Laurent Davezies mentionne deux modèles explicatifs. La théorie des « pôles de croissance » défendue par François Perroux dans les années 1950 justifiait la convergence territoriale par des effets d'entraînement sur les territoires, induits par les entreprises innovantes tant en amont (*via* leurs fournisseurs) qu'en aval (*via* leurs clients). Quant à la théorie du « cycle de vie du produit », elle énon-

çait que des territoires bien dotés en ressources sont nécessaires à la conception de nouveaux produits, mais que la fabrication de masse de ces derniers finissait par être délocalisée dans des territoires à plus faible coût de production.

Mais cette convergence interrégionale spontanée appartient au passé. Les écarts de PIB par habitant s'accroissent à nouveau entre régions depuis les années 1980. La « nouvelle économie géographique », chère à Paul Krugman souligne les externalités positives induites par la concentration géographique des firmes innovantes. Les grandes métropoles au cœur de l'innovation économique ne diffusent plus guère de richesse vers les autres régions plus pauvres, et la délocalisation de la production des produits se fait au profit des pays extra-européens à bas salaire et non plus dans les régions limitrophes.

Le modèle occidental de cohésion territoriale

Jusqu'à récemment, les inégalités interrégionales ont pourtant continué à se réduire. Comment l'expliquer ? L'augmentation des disparités productives entre les territoires depuis les années 1980 a été largement compensée par la progression plus forte encore des mécanismes de redistribution des revenus. C'est pour cette raison que les dépenses publiques ont progressé plus fortement que le PIB.

En comparant le produit intérieur brut et le revenu par habitant à l'échelle régionale, Laurent Davezies est en mesure de pointer la différence de situation entre les pays émergents, d'une part, et l'Europe et les États-Unis, d'autre part. Dans les premiers, les écarts interrégionaux de revenu sont encore plus marqués que ceux relatifs à la production, ce qui signale une défaillance de la redistribution. Au contraire, dans le second groupe de pays, les disparités interrégionales de revenu sont deux fois plus faibles que celles de PIB.

Comment la redistribution interrégionale se trouve-t-elle être presque aussi puissante aux États-Unis que dans l'Union européenne ? Ce constat peut surprendre compte tenu de la « politique de cohésion » européenne, soutenue par les fonds structurels destinés aux régions les plus défavorisées.

Aux États-Unis, le budget fédéral représente un quart du PIB, et 66 % des recettes fiscales lui sont affectées. Le budget de l'Union européenne, lui, dépasse à peine 1 % du PIB et il n'est alimenté que par 2 % des impôts payés en Europe.

L'auteur se livre alors aux calculs suivants : il examine le revenu disponible brut des ménages dans des régions européennes de niveau de PIB identique. Il apparaît alors que des régions européennes ayant des niveaux de PIB par habitant comparables ont des niveaux de revenu différents. À niveau de PIB identique, une région figurant parmi les plus riches de son État aura un niveau de vie inférieur à une région figurant parmi les plus pauvres d'un autre État.

L'Attique est la région la plus riche de la Grèce, avec un PIB par habitant équivalent à la région de Leipzig, laquelle est l'une des plus pauvres d'Allemagne. Or, le revenu disponible brut par habitant est de 15 200 € en Attique, contre 16 500 € en Allemagne. L'Attique se trouve donc pénalisée par rapport à la région de Leipzig du fait de se trouver en Grèce dans une situation plus favorable que les autres régions.

Ceci révèle que les transferts interrégionaux au sein d'un pays sont plus importants que les transferts entre États membres. « La cohésion européenne est donc l'affaire, pour l'essentiel, des mécanismes de solidarité interrégionale internes aux nations européennes. En d'autres termes, le "modèle de cohésion" en Europe ne tient pas ou presque pas à l'Europe, mais aux pays qui la constituent. »

« L'automne de la solidarité »

Malgré ses limites, la redistribution européenne a permis de poursuivre la convergence entre régions depuis les années 1980, alors que les inégalités économiques se creusaient entre les territoires. Or, depuis 2011, les inégalités de revenus entre régions se sont accrues. Comme la crise des finances publiques laisse à penser que ces inégalités ne sont pas près de s'inverser, nous sommes à la fin d'un « modèle de cohésion territoriale inédit dans l'histoire de l'humanité ». Ceci ne peut qu'alimenter les forces séparatistes.

Petites ou grandes nations ?

Laurent Davezies rappelle l'existence d'un débat historique sur la question de savoir quelle est la taille idéale pour un pays. Dans un article de 1960, l'économiste Kuznets concluait que « les petites nations ont des avantages politiques, les grandes des avantages économiques ». Plus homogènes socialement, les petits pays procèdent plus rapidement aux réformes nécessaires, tandis que les grands disposent de la force économique que donne un grand marché intérieur. Les petits pays sont au contraire plus vulnérables du fait de leur plus grande ouverture au marché international.

Toutefois, dans la période récente, l'auteur a montré que « l'avantage économique est aujourd'hui moins clairement du côté des grandes nations ». En effet, à partir du moment où le marché

intérieur des grands pays est ouvert, les petits pays disposent d'un avantage en termes d'offre (capacité d'ajustement de l'appareil de production).

Les prix du divorce

À ce stade de son essai, Laurent Davezies liste les différents prix qu'il y aurait à payer en cas de morcellement d'États européens.

Son premier argument à l'encontre des revendications indépendantistes est celui du mauvais exemple donné à d'autres pays extra-européens. Certes, en Europe, la fragmentation a tout lieu d'être pacifique. Mais cela risque de ne pas être le cas ailleurs, étant donné que, dans le monde, « 90 % des conflits armés sont le fait de luttes intranationales ». L'Occident, dont le modèle culturel influence la planète comme jamais, ferait bien d'en tenir compte.

Une autre raison de s'opposer à la fragmentation tiendrait au comportement de « passager clandestin » des petits pays. Laurent Davezies cite l'exemple de la défense. Les dépenses annuelles de défense représentent 4,3 % du PIB aux États-Unis, 1,9 % en France, mais 1 % en Belgique ou en Slovaquie. Il faut citer aussi les nuisances provoquées par les paradis fiscaux, qui sont généralement des petits États. Le *dumping* fiscal est une autre tentation plus susceptible d'être le fait d'un petit État puisque celui-ci dépend moins de sa demande intérieure.

L'auteur considère aussi que la fragmentation tend à alimenter l'économie criminelle. « Les dix plus grandes entreprises du monde, avec un chiffre d'affaires total de 3 700 milliards de dollars, pèsent autant que le PIB de 132 pays. » La corruption des autorités d'un petit pays se trouve donc très facilitée.

Enfin, en augmentant le nombre d'États, on rendrait plus difficile la conclusion d'accords internationaux pourtant indispensables pour assurer la sécurité de l'humanité et la préservation de l'environnement.

Qu'en conclure ? « Ce qui est bon pour les petits pays ne l'est pas, globalement, pour le monde. » Les petits pays génèrent des externalités négatives. « La sécession des régions mieux dotées d'avantages comparatifs ou de ressources ne les rend pas plus "efficaces", mais leur permet simplement d'en bénéficier sans partage. »

Fonder la démocratie territoriale

La décentralisation a été une tendance de fond des évolutions institutionnelles un peu partout en Europe depuis un demi-siècle. « C'est la très forte progression des politiques publiques qui a été le principal aiguillon en matière d'approfondissement de la décentralisation moderne. »

Pourtant, il n'existe pas aujourd'hui de théorie générale de la décentralisation. La théorie du fédéralisme fiscal en a longtemps tenu lieu. À la suite de Charles Tiebout, elle énonçait la possibilité de déterminer une structure optimale de l'État dans ses trois fonctions d'allocation, de redistribution et de stabilisation identifiées par Richard Musgrave. Alors que la fonction d'allocation est optimisée lorsqu'elle est assurée par les pouvoirs locaux, les deux autres fonctions gagnent à être assurées au niveau central. Mais la réalité ne se conforme jamais à ce schéma : d'abord, parce que les dépenses relèvent généralement simultanément de ces différentes fonctions ; ensuite, parce que « il n'y a aucun pays où les budgets des collectivités territoriales soient alimentés par leurs seules recettes fiscales, hors dotations du gouvernement central ». Bref, la théorie du fédéralisme fiscal « n'est pas un manuel de la décentralisation ».

Laurent Davezies relève que l'Union européenne a « préféré les fonctions allocatives au détriment des fonctions redistributives. Alors que la "cohésion" est l'un des deux grands objectifs de l'Europe, le "principe de subsidiarité" reste explicitement fondamental », de sorte qu'il n'existe qu'« un très faible nombre de politiques éligibles à une mise en œuvre européenne ».

Privés de boussole, il n'est pas étonnant que nous nous retrouvions dans une situation de divergence entre la représentation intellectuelle des territoires et leur réalité. L'auteur esquisse quelques pistes pour surmonter une « crise qui n'en est peut-être qu'à ses débuts » :

– retrouver une approche positive de la nation ;

– en finir avec l'idéologie de l'égalité territoriale – les territoires « ne sont que des supports et des instruments au service de l'égalité des droits et des chances pour les individus, et c'est cette dernière qui seule compte » ;

– renforcer les liens entre les territoires plutôt qu'en les découpant ou en les coupant – Laurent Davezies n'a manifestement pas été convaincu par le redécoupage en cours des régions françaises ;

– enfin, revitaliser la démocratie locale, par l'usage des techniques de participation citoyenne.

En abordant ces différents points, ce petit livre stimule utilement la réflexion sur l'ambiguïté de la valorisation territoriale, entre interdépendance constatée et différenciation revendiquée.

Prochain numéro

Religions, laïcité(s), démocratie

Derniers numéros parus

387 Crise de la zone euro : où en somes-nous ?
386 Les inégalités, un phénomène à plusieurs dimensions
385 L'immigration en France
384 La fonction publique, quelles évolutions ?
383 Les transformations de la société française
382 Économie et politique de la culture
381 Quel avenir pour la protection sociale ?
380 La France peut-elle rester compétitive ?
379 La place de l'État aujourd'hui ?
378 Les classes moyennes dans la crise
377 La justice : quelles politiques ?
376 La société et ses violences
375 La finance mise au pas ?
374 L'environnement sacrifié ?
373 Fiscalité : à l'aube d'une révolution ?
372 La société numérique
371 Comment va la famille ?
370 Quelle Ve République demain ?
369 La santé, quel bilan ?
368 L'école en crise ?
367 La France mondialisée
366 Pays riches, États pauvres
365 Les entreprises dans la mondialisation
364 La pensée politique, quels renouvellements ?
363 La pensée économique contemporaine
362 Les collectivités locales : trente ans de décentralisation
361 Comprendre les marchés financiers
360 État et sécurité
359 Les politiques économiques à l'épreuve de la crise
358 La protection sociale : quels débats ? Quelles réformes ?
357 L'économie mondiale : trente ans de turbulences
356 Les démocraties ingouvernables ?
355 L'économie verte
354 Liberté, libertés
353 Travail, emploi, chômage
352 La France au pluriel
351 Inégalités économiques, inégalités sociales
350 La science politique
349 Le capitalisme : mutations et diversité
348 Les politiques culturelles
347 Découverte de l'économie 2. Questions et débats contemporains
346 La réforme de l'État
345 Découverte de l'économie 1. Concepts, mécanismes et théories économiques
344 Le système éducatif et ses enjeux
343 Fiscalité et revenus
342 L'identité nationale
341 Mondialisation et commerce international
340 Les religions dans la société
339 Les services publics
338 Information, médias et Internet
337 Développement et environnement
336 Les valeurs de la République
335 Les politiques économiques
334 La justice, réformes et enjeux
333 La gestion des ressources humaines

À retourner à la Direction de l'information légale et administrative (DILA) – Service Abonnements 26, rue Desaix - 75727 Paris Cedex 15

BULLETIN D'ABONNEMENT ET BON DE COMMANDE

Comment s'abonner ?
Où acheter un numéro ?

Sur www.ladocumentationfrancaise.fr (paiement sécurisé).
Sur papier libre ou en remplissant ce bon de commande (voir adresse d'expédition ci-dessus).
En librairie, à la librairie de la Documentation française, 29/31 quai Voltaire – 75007 Paris.

Je m'abonne à *Cahiers français* (un an, 6 numéros) [1]

☐ France métropolitaine 52,00 € ☐ Tarif étudiants et enseignants (France métropolitaine) 43,00 €
☐ Europe 60,20 € ☐ DOM-TOM-C'TOM HT 58,90 € ☐ Autres pays HT 67,90 €

Je commande un numéro de *Cahiers français* 10,00 €
Je commande le(s) numéro(s) suivant(s) :

.....

Pour un montant de ..... € Participation aux frais de port[2] + 4,95 € .....
Soit un total de ..... €

☐ Par chèque bancaire ou postal à l'ordre du comptable du B.A.P.O.I.A – DF
☐ Par mandat administratif (réservé aux administrations)
☐ Par carte bancaire N° _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Date d'expiration _ _ _ _
N° de contrôle _ _ _
(indiquer les trois derniers chiffres situés au dos de votre carte bancaire, près de votre signature)

Raison sociale
Nom Prénom
Adresse
(bât., étage)
Code postal Ville Pays
Téléphone Courriel

Ci-joint mon règlement de ..... €

Date Signature

[1] Tarifs applicables jusqu'au 31 décembre 2015
[2] Pour les commandes de numéro seulement

Informatique et libertés – Conformément à la loi du 6.1.1978, vous pouvez accéder aux informations vous concernant et les rectifier en écrivant au département marketing de la DILA. Ces informations sont nécessaires au traitement de votre commande et peuvent être transmises à des tiers, sauf si vous cochez ici ☐